



HAL
open science

L'ONU, l'Union africaine et la guerre au Darfour

David Ambrosetti

► **To cite this version:**

David Ambrosetti. L'ONU, l'Union africaine et la guerre au Darfour: L' 'hybridité' et ses défis. Jocelyn Coulon. Guide du maintien de la paix 2009, Athéna éditions, en collaboration avec le CEPES, pp.57-69, 2008, 978-2922-86565-3. halshs-00344409

HAL Id: halshs-00344409

<https://shs.hal.science/halshs-00344409>

Submitted on 20 Sep 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ONU, l'Union africaine et la guerre au Darfour : l'« hybridité » et ses défis

*David Ambrosetti**

L'engagement d'une force « hybride » ONU / Union africaine au Darfour pourrait résumer les cinq années d'efforts déployés pour résoudre de l'extérieur ce conflit armé au Soudan et ses ramifications avec les conflits au Tchad et en République centrafricaine. C'est une « hybridité » plus improvisée et forcée que stratégiquement souhaitée et élaborée, illustrant les logiques bureaucratiques et diplomatiques en présence à l'ONU et à l'Union africaine et surtout la complexité des enjeux politiques locaux et régionaux de ce conflit au Darfour.

Autorisée par le Conseil de sécurité le 31 juillet 2007, la Mission conjointe des Nations-Unies et de l'Union africaine au Darfour (la MINUAD) réunit, un an après, moins de la moitié du personnel autorisé (26 000). Cette force manque notamment de moyens aériens de réaction rapide, hélicoptères de combats et de transports de troupes. Cette vulnérabilité militaire lui a valu de subir une grave attaque à l'arme lourde, le 8 juillet dernier au Nord Darfour, causant la mort de sept personnels, dont quatre soldats et deux policiers. La dimension opérationnelle doit se comprendre à la lumière d'un contexte politique et diplomatique plus large, qui dépasse « ce » conflit armé au Darfour débuté en 2003.

L'implication d'organisations en charge de la paix et de la sécurité internationale et régionale depuis 2004 face au conflit au Darfour s'inscrit en effet dans une histoire récente très violente. Aux yeux des connaisseurs de cette région, les violences actuelles représentent peut-être un saut quantitatif, mais non un saut qualitatif : en aucun cas le Darfour n'est, dans sa globalité, passé d'un état de paix à un état de guerre en février 2003. Ni les velléités insurrectionnelles de franges darfouraises politisées contre le pouvoir central à Khartoum, ni le recours de l'armée soudanaise aux techniques militaires anti-insurrectionnelles, très meurtrières pour les populations civiles, ne sont une nouveauté, en effet. L'ampleur des violences commises et le degré d'engagement international n'en marquent pas moins les esprits.

* David Ambrosetti est chercheur au CNRS (ISP / Université Paris X – Nanterre). Ce texte a été préparé grâce au soutien du groupe de recherche sur les Conflits armés en Afrique subsaharienne du Centre d'études d'Afrique noire (CNRS / Institut d'Études politiques de Bordeaux), programme co-financé par le Conseil régional d'Aquitaine et par le ministère français de la Recherche.

Il est d'abord important de présenter les spécificités de l'État soudanais et de son fonctionnement à l'égard de ses périphéries. Elles permettent de comprendre combien la vie politique soudanaise rend, selon Alex de Waal, difficile la définition d'un consensus sur une base nationale, et favorise non pas ceux qui portent le projet « national » le plus volontariste et abouti, mais bien au contraire « les groupes qui sont disposés à agir pour régler les manifestations immédiates des problèmes sans regarder les conséquences de long terme », abandonnant l'initiative aux « individus les plus implacables et/ou opportunistes » vis-à-vis des périphéries. Comme ils en ont l'habitude, les élites soudanaises aujourd'hui au pouvoir « gèrent » le conflit au Darfour comme ils gèrent tout mécontentement sporadique à Khartoum ou toute revendication régionaliste venant d'autres provinces : au jour le jour.

Le jeu est devenu plus complexe, mais pas nécessairement plus contraignant pour les belligérants, à mesure que des États et organisations étrangères à la région se sont impliqués en vue de favoriser une résolution politique et militaire du conflit. Les États de la région, en particulier le Tchad mais aussi la Libye, et l'Union africaine méritent en cela l'attention. C'est ensuite l'action de l'ONU, et en particulier de son Conseil de sécurité, c'est-à-dire des États influents qui y siègent, qu'il faut rapidement présenter, pour comprendre l'apparition d'une opération hybride associant Union africaine et ONU, une solution qui souffre des nombreuses faiblesses politiques et diplomatiques caractérisant la gestion internationale de ce dossier depuis 2003.

Une idée tenace dans les sociétés occidentales contemporaines soutient que l'inaction face à des crimes de masse lointains est toujours le fait du silence, de l'absence d'images dans les médias, mais qu'une fois cette médiatisation lancée, le volontarisme politique prend le dessus pour faire cesser ces crimes. Après une médiatisation en dents de scie d'une intensité parfois surprenante pour un conflit en Afrique depuis le printemps 2004, le Darfour montre, s'il en était encore besoin, les limites de cette idée.

Le conflit armé au Darfour et la politique au Soudan

La classe politique à Khartoum est majoritairement issue des groupes sociaux qui dominent le pays depuis la conquête turco-égyptienne de 1821, et durant l'administration coloniale du

condominium anglo-égyptien (1898-1956). Composés de riches marchands et de grands exploitants agricoles, mais aussi des leaders religieux des grandes confréries musulmanes soufies, ces groupes se reconnaissent les descendants de groupes arabes installés de longue date sur les rives du Nil dans la moitié Nord du pays. De cet héritage découle une profonde fidélité à l'identité arabe et musulmane du Soudan. Cette structure à la fois ethnique et socio-économique fut renforcée à l'aube de l'indépendance du Soudan (1956), une indépendance réclamée par des élites soudanaises éduquées par les Britanniques au *Gordon Memorial College*, et négociée entre ces élites indépendantistes (les *effendia*) et les autorités britanniques, d'où l'absence de guerre d'indépendance nécessitant l'union des différents groupes soudanais contre la tutelle coloniale. Ce faisant, ce centre politique cumule l'essentiel des richesses personnelles, des investissements et infrastructures, des personnes éduquées et qualifiées du pays, et se paie même le luxe d'une réelle tradition politique libérale entre ses membres.

Cette homogénéité sociale ne doit pas, toutefois, cacher les profondes lignes de fracture qui existent au sein même du cœur politique soudanais. Selon Alex de Waal, c'est même là toute l'ambivalence et la complexité de cet État soudanais et des violences qu'il génère : le centre du pouvoir est aussi instable en son sein qu'hyper-dominant à l'égard de la périphérie. Aucun groupe politique du centre n'a réussi à emporter durablement les rênes de l'appareil étatique pour conduire de véritables options politiques nationales dans chaque province du pays. Une fois au pouvoir, chaque groupe consacre l'essentiel de son énergie à esquisser au jour le jour les coups discrets mais incessants que les autres groupes lui portent en espérant prendre sa place. Même les dirigeants militaires actuels, portés au pouvoir en 1989 en vertu d'une idéologie islamiste, ont finalement échoué à appliquer leur programme, et travaillent uniquement et entièrement à leur maintien au pouvoir.

Parce qu'ils sont très largement moins dotés en ressources sociales et économiques que les factions politiques du centre, les groupes ethno-régionaux de la périphérie, déjà à l'écart sous la tutelle coloniale, demeurèrent marginalisés par le nouveau pouvoir soudanais indépendant. Les différentes factions du centre étaient en effet trop occupées à se disputer les ressources politiques et économiques pour s'intéresser aux périphéries, et ces dernières ont souffert de cette instabilité du centre politique empêchant le développement de relations de clientèle durables. Le Sud-Soudan, pour l'essentiel non arabisé et christianisé ou animiste, et à ce titre

traité comme une véritable colonie par le nouveau pouvoir nordiste après avoir connu une administration coloniale britannique distincte du reste du Soudan, illustre de façon la plus frappante cette marginalisation. Dès 1955, des Sudistes prennent les armes contre le nouveau pouvoir qui s'apprête à les gouverner. La guerre au Sud durera jusqu'en 1972, puis elle reprendra en 1983 (sous les coups de l'Armée de libération du peuple soudanais). Depuis 2002, un processus politique international tente de faire cesser définitivement ce conflit entre rebelles sudistes et gouvernement soudanais, avec l'octroi d'un référendum pour l'autodétermination prévu pour 2011 par l'accord de paix inclusif du 9 janvier 2005.

Riche d'un fort sentiment d'identité régionale, une identité alliant sans aucune contradiction « arabité » et « africanité » au plan culturel et linguistique, le Darfour a lui aussi entretenu des relations ambiguës et parfois tumultueuses avec le pouvoir central – il a d'ailleurs connu une histoire politique épisodiquement indépendante du reste du Soudan. Depuis les indépendances, des grands partis politiques, tels que le Parti Oumma de Saddiq al-Mahdi, puis le Front national islamique (inspiré des Frères musulmans égyptiens) de Hassan al-Tourabi, beau-frère de Saddiq al-Mahdi, y ont forgé une clientèle électorale. Ils y ont également recruté des miliciens ou des soldats réguliers en vue de faire la guerre aux rebelles du Sud Soudan, pour pallier les faiblesses de l'appareil militaire soudanais.

Mais en échange, le Darfour dans son ensemble a peu bénéficié d'investissements productifs de la part de l'État central, comme bien d'autres zones périphériques du pays. Et tant les chefs tribaux que les administrateurs locaux sont toujours restés directement dépendants de l'équilibre fragile des pouvoirs du moment entre factions du centre, et des structures administratives régionales décidées depuis Khartoum. Ainsi, en 1995, la division du Darfour en trois provinces sur ordre de Khartoum engendra de graves violences entre nomades arabes et groupes *Massalit* dans l'État du Darfour occidental.

En particulier, rien ne fut fait pour contrecarrer les vives tensions entre groupes éleveurs et groupes sédentaires, nées de l'accroissement de la population humaine et animale et de la réduction concomitante des terres arables dans la région du fait de la sécheresse et de la désertification. Les périodes de disette et de famines se multiplient au cours des années 1970 et 1980, sans réaction de la part du régime militaire de Jaafar Nemeiry. Les conflits pour la terre relèvent alors de la survie pure et simple pour les populations concernées.

Au cours des années 1980 et 1990, les régimes soudanais successifs ont même amplement avivé ces tensions en déversant de nombreuses armes au profit de groupes nomades arabes (*Baggara*) ou arabisés dénués de terre, souvent récemment venus du Tchad et en situation de forte vulnérabilité, pour qu'ils combattent les rebelles sudistes, ainsi que tous ceux qui pouvaient se sentir proches des appels sudistes à l'insurrection armée, dans le Bahr el-Ghazal mais également dans le Kordofan ou au Darfour. Ces nomades furent également manipulés dès 1987 par la Libye de Mouammar Kadhafi, avec l'assentiment de Khartoum, pour combattre au Tchad voisin en vue de renverser le chef de l'État Hissène Habré. Celui-ci bénéficia de soutiens américains et français apportés à partir d'El-Fasher, capitale du Nord Darfour. La présence de groupes armés favorisa les violences entre groupes nomades et sédentaires (notamment les *Four* et les *Massalit*). Un environnement régional fait de guerres (Bahr el-Ghazal, Monts Nouba, Nil bleu, Tchad) menées par milices interposées transforma le Darfour en champs de batailles sporadiques mais violentes, dans le silence international complet. Et ce y compris en juin 2001, lorsque les rebelles sudistes tentèrent une nouvelle entreprise d'exportation de la guerre contre le pouvoir soudanais au Darfour, ce qui provoqua une nouvelle vague de répression en mai 2002.

En février puis en avril 2003, des éléments armés issus de ces milices *Four* réprimées pour leur soutien supposé aux rebelles sudistes s'attaquent à des installations militaires du gouvernement soudanais, à Golu puis à El-Fasher. Dès le mois de mai, la riposte contre cette Armée / Mouvement de libération du Soudan (A/MLS), et contre l'autre grand mouvement rebelle qui rejoint l'ALS, le Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE), est lancée par les services de sécurité militaires soudanais. Au cours de l'hiver 2003-2004, la réponse anti-insurrectionnelle contre les rebelles et les populations qui leur sont liées (*Zaghawa*, *Four*, *Massalit*) atteint un degré de violence considérable. Vu le nombre de soldats et de fonctionnaires civils darfouris dans l'État soudanais, vu également les réticences de nombreux fonctionnaires et députés face à cette répression jugée disproportionnée, les organisateurs de la répression recourent auxdits *janjawids* pour mener les offensives terrestres qui suivent les bombardements aériens par l'armée. Dans leur poursuite des rebelles, les assaillants pro-gouvernementaux détruisent de nombreux villages. Ils commettent des actes d'une extrême cruauté sur fond d'insultes racistes pour terroriser et provoquer la fuite des civils, selon les

mêmes modes opératoires que les campagnes anti-insurrectionnelles menées par les mêmes services de sécurité soudanais contre les rebelles sudistes durant les années 1980-1990.

En mars 2004, le nombre estimé de Darfouris qui ont fui cette politique de terreur organisée dépasse le million de personnes. En décembre 2004, on comptera près de deux millions de personnes déplacées ou réfugiées au Tchad. Dès l'été 2004, le Darfour devient la plus importante opération humanitaire en cours, et ce jusqu'à aujourd'hui (avec environ treize mille travailleurs humanitaires en 2007, dont mille expatriés internationaux). Les appels du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, et d'autres attirent l'attention médiatique et diplomatique sur cette situation en avril 2004, au moment où l'on commémore les dix années du début du génocide rwandais, et ce même si la nature génocidaire de la répression gouvernementale soudanaise n'a pu être établie à ce jour. L'Union africaine manifeste alors son intention d'agir au Darfour.

L'Union africaine, divisée et dépendante

L'Union africaine remplace l'organisation de l'Unité africaine en 2002. En 2003, elle se dote d'un Conseil de paix et de sécurité. Le 25 mai 2004, les membres de ce Conseil autorisent l'envoi d'une mission d'observation militaire au Darfour. Portée par le Président de la Commission de l'organisation régionale, Alpha Oumar Konaré, cette initiative est très chaudement accueillie dans les capitales occidentales (en particulier à Washington, Ottawa, Londres, Paris, Bruxelles), qui la soutiennent diplomatiquement et financièrement. Par exemple, la Commission de l'Union européenne, qui a créé en 2004 une « Facilité de paix en Afrique » dotée de 250 millions d'euros pour accroître les capacités de maintien de la paix de l'Union africaine à la demande de cette dernière, consacrera la plus grande partie de ces fonds pour financer les différentes phases de la mission de l'Union africaine au Darfour.

Le Darfour gagne ainsi une nouvelle visibilité dans les milieux diplomatiques africains. De juillet à octobre 2004, le climat de volontarisme pousse le Conseil pour la paix et la sécurité de l'Union africaine à planifier le passage à la MUAS II, afin d'assurer une meilleure protection des civils affectés par la guerre. À cette date, 3300 personnels doivent composer cette nouvelle mission. Ce nombre atteint près de 7000 personnels en 2006, grâce à

d'importantes contributions en troupes offertes par le Nigeria et le Rwanda, sans oublier le Sénégal, le Ghana et l'Afrique du Sud.

Cette opération d'observation militaire accompagne les efforts diplomatiques de l'Union pour résoudre le conflit au Darfour. Rapidement, l'engagement diplomatique des dirigeants africains s'articule autour d'un prisme dominant : celui de l'état de guerre larvée entre le régime soudanais et son voisin oriental, le régime tchadien d'Idris Déby, ce qui conduira à terme à une profonde fracture entre les États du Nord de l'Afrique et ceux d'Afrique subsaharienne.

Le président tchadien s'était pourtant rapidement placé en médiateur entre Khartoum et les mouvements rebelles darfouris, lors de la signature d'un premier accord à Abéché (Tchad) en septembre 2003. Dès mars 2004, Alpha Oumar Konaré choisit d'épauler les efforts du président Déby pour obtenir la signature d'un accord humanitaire de cessez-le-feu à N'djamena le 8 avril. Car les violences et les destructions de villages jugés acquis aux rebelles par les milices pro-gouvernementales ont connu leur paroxysme durant l'hiver 2003-2004. Le chiffre de 70 000 personnes alors directement tuées au cours de ces dévastations est souvent avancé. La mission d'observation militaire de l'UA (la MUAS) vient donc fournir une garantie extérieure pour le respect du cessez-le-feu, dès le mois de juin 2004, avec le soutien du Tchad.

Néanmoins, alors que la MUAS montre ses faiblesses dans ses réactions face aux violations de l'accord de N'djamena et aux violences contre les civils, les incidents se multiplient entre le Tchad et le Soudan au cours de l'année 2006, chacun accusant l'autre de tenter de le déstabiliser en accueillant et soutenant des mouvements rebelles qui le menacent. Idriss Déby ne pouvait que redouter une réponse déstabilisatrice de la part de Khartoum, étant donné les liens étroits et complexes existant entre les différents clans de l'ethnie *Zaghawa* de part et d'autre de la frontière tchado-soudanaise, ethnie à laquelle appartiennent tant le président Déby que de nombreux rebelles au Darfour. Malgré ses efforts de médiation, le régime soudanais et les États membres de l'Union africaine partageant d'importants intérêts avec lui (en particulier l'Égypte) ont soupçonné Idriss Déby de chercher protection auprès des États occidentaux et de servir de relais aux préférences de ces derniers face au conflit au Darfour, en particulier au projet de déploiement de l'ONU dans cette région.

La division au sein de l'Union africaine s'est rapidement imbriquée à cette question d'un déploiement de Casques bleus au Darfour en relais de la MUAS. Tant le Soudan que la Libye ou encore l'Érythrée refusent une telle présence internationale sous possible influence occidentale (étant donné le poids des alliés occidentaux au Conseil de sécurité), et ce avec le fort soutien des membres de la Ligue des États arabes, sur fond de guerre en Irak et d'exaspération des opinions arabes face aux choix de l'administration de G. W. Bush les concernant. Ces États africains membres de la Ligue arabe (Égypte, Algérie, Libye) préfèrent invoquer les initiatives prises par Mouammar Kadhafi comme médiateur privilégié entre les deux États voisins, conduisant à l'accord – non appliqué – de Tripoli du 8 février 2006 entre le Tchad et le Soudan. Des États d'Afrique francophone inquiets d'une extension de l'influence soudanaise en Afrique centrale (Gabon, Cameroun, République du Congo, Burkina Faso) s'en remettent également à la Libye, mais ils montrent avant tout leur appui au Tchad, y compris à travers le soutien d'un déploiement de l'ONU au Darfour ou à l'Est du Tchad si nécessaire. D'autres enfin délaissent quelque peu la question tchado-soudanaise pour accorder la priorité au conflit au Darfour et à sa prise en charge multilatérale, à travers l'Union africaine et/ou l'ONU (Afrique du Sud, Botswana, Ghana, Nigeria, Ouganda, Sénégal), et ce dans une perspective généralement plutôt méfiante à l'égard du Soudan, selon une ligne de tension « Africains contre Arabes ».

Les pourparlers de paix entre belligérants du Darfour continuent à Addis-Abeba, puis à Abuja (Nigeria) sous l'égide du président en exercice de l'Union africaine pour l'année 2005-2006 (le président nigérian Olusegun Obasanjo), ont été conduites par le Tanzanien Salim Ahmed Salim, Envoyé spécial du Président de la Commission de l'Union africaine pour le Darfour, dans un tel contexte de divisions. Celles-ci s'exacerbent après l'échec de l'accord de paix au Darfour signé le 5 mai 2006 à Abuja. En effet, au cours de ces pourparlers, l'A/MLS montre des graves signes de division entre factions internes, entre le chef politique du mouvement, Abdel-Wahid Mohamed Nour, les commandants affiliés à Mini Arcoi Minawi. Les multiples efforts fournis par l'Union africaine, la Libye, l'Érythrée et les États-Unis ne réussissent pas à empêcher la scission de l'A/MLS au moment de la signature de l'accord de paix pour le Darfour, le 5 mai 2006, fruit de près de deux ans de négociations. La faction d'Abdel-Wahid de l'A/MLS et le MJE se refusent de signer le texte, contrairement à Mini Minnawi. Celui-ci devient partenaire du régime soudanais pour l'application de cet accord de paix. Plus grave,

les anciens associés de l'A/MLS s'affrontent violemment sur le terrain et se livrent à leur tour à d'importantes exactions contre les populations civiles associées à l'ennemi selon des lignes ethniques.

Ce fiasco diplomatique, qui n'est pas seulement imputable à l'Union africaine, accélère les appels à une prise de relais par l'ONU au Darfour, ce qui braque certains États africains et fonctionnaires de l'Union africaine. Lors du sommet de l'Union africaine à Addis-Abeba en janvier 2007, Khartoum perd la présidence tournante annuelle de l'Union africaine, au profit du Ghana, du seul fait de cette question du Darfour et du climat qu'elle a disséminé dans l'organisation régionale.

La MUAS a temporairement contribué à limiter les violences, par la présence de ses observateurs sur le terrain. Mais, à mesure que la perspective d'une résolution politique du conflit s'est éloignée, cette force a révélée son incapacité à peser sur les choix des belligérants et à protéger efficacement les civils directement affectés par ces violences. Les désaccords existant entre chefs d'État au sein de la Conférence de l'Union africaine et en particulier au sein de son Conseil de paix et sécurité, ainsi que les concurrences entre ce Conseil et la Commission de l'Union, ont contribué à l'affaiblir, en termes de moyens matériels (financiers et logistiques) et humains. Une telle faiblesse, traduite par exemple par de nombreux retards dans le paiement des soldes des Casques verts, ne la prédisposait pas à un engagement volontaire et robuste face aux multiples défis lancés par les belligérants multiples se mouvant dans un territoire si vaste. Son existence tenait pour beaucoup au soutien financier d'États occidentaux. Lorsque ce soutien a disparu, au profit d'un appel à une transition vers une opération de l'ONU, l'avenir de la MUAS est apparu comme sérieusement compromis.

De la transition vers l'ONU avortée à l'« hybridité »

L'action du Conseil de sécurité de l'ONU, et en particulier ses membres les plus attachés à un déploiement de l'ONU au Darfour, États-Unis en tête, depuis 2003 doit également être considérée ici. Dès 2004, la pression médiatique et diplomatique s'accroît sur le gouvernement de Khartoum sous le coup des accusations de génocide portées contre lui par le Congrès des États-Unis, le 24 juillet. C'est dans ce contexte que le Conseil de sécurité de

l'ONU menace le gouvernement soudanais de sanctions s'il n'agit pas rapidement pour mettre fin aux violences commises contre les civils (résolutions 1556 du 30 juillet 2004), et il dépêche une commission d'enquête internationale pour les violations du droit international humanitaire commises au Darfour (résolution 1564 du 18 septembre 2004). Les membres du Conseil de sécurité agissent avec précaution à l'égard du gouvernement soudanais, toutefois, au moment où ce dernier est en train d'accepter des concessions historiques pour la résolution de l'autre conflit soudanais fortement internationalisé : le conflit entre le régime et les rebelles du Sud Soudan. L'armée soudanaise profite de cette période pour accélérer ses campagnes aériennes et terrestres destinées à priver les rebelles darfouris de tout abri en chassant les populations susceptibles de les appuyer. Peu après la signature de l'accord de paix inclusif pour le Sud (9 janvier 2005), le Conseil de sécurité décide certes l'envoi d'une importante force de paix de l'ONU pour le Sud Soudan avec le consentement du Soudan (résolution 1590 du 24 mars 2005). Mais il saisit également la Cour pénale internationale (CPI) pour punir les responsables des crimes commis au Darfour (résolution 1593 du 31 mars 2005).

Les rapports entre le président soudanais et l'ONU en pâtissent rapidement. Alors que le premier a accepté une importante mission de la seconde (10 000 Casques bleus) pour appliquer l'accord de paix pour le Sud Soudan, il s'oppose résolument à toute présence militaire onusienne au Darfour. Et ceux qui, au sein de l'appareil d'État soudanais, ont promu l'accord de paix au Sud en accordant une place significative à l'ONU dans ce processus, se sont trouvés vertement critiqués pour les concessions qu'ils ont accordées aux acteurs « étrangers ». C'est que les organisateurs de la répression au Darfour directement et personnellement menacés par la CPI occupent les places les plus hautes dans l'appareil de sécurité soudanais. Ils ont su obtenir du président soudanais, Omar el-Béchar, un soutien sans faille contre toute nouvelle immixtion extérieure facilitant le travail de la Cour, seule garantie pour le président soudanais d'assurer sa survie politique.

Dès la fin 2005, des États à la fois membres influents du Conseil de sécurité de l'ONU et principaux bailleurs de fonds de la MUAS poussent à un déploiement militaire de l'ONU au Darfour. Sensible à ces appels et à cette lassitude de ses bailleurs, constatant que ces derniers n'étaient plus prêts à renforcer la MUAS sans une implication de l'ONU, l'Union africaine finit par demander elle aussi la transition vers une opération de l'ONU bénéficiant de

financements réguliers et prévisibles, de moyens supérieures et d'un savoir-faire accru. Le Soudan s'y oppose farouchement.

Après l'échec de l'accord de paix du Darfour du 5 mai 2006, l'impatience l'emporte dans de nombreux États occidentaux, en particulier ceux qui s'apprêtent à connaître prochainement des élections politiques nationales importantes (États-Unis, Royaume-Uni). Le ton monte entre ces délégations et le régime soudanais, qui n'hésite pas à parler d'un « nouvel Irak » promis à toute force étrangère déployée au Darfour sans le consentement de Khartoum. Cette confrontation aboutit au vote de la résolution 1706 du 31 août 2006, qui prévoit le déploiement de 20 000 personnels de l'ONU sans l'accord de Khartoum, d'où l'abstention de la Chine, de la Russie et du Qatar lors de ce vote du Conseil de sécurité.

Dans ce contexte, peu d'État contributeur de troupes traditionnels se proposent de fournir à l'ONU les personnels nécessaires pour le déploiement de cette force au Darfour. Des fonctionnaires de l'ONU s'inquiètent et font même savoir leur mécontentement devant cette joute médiatique spectaculaire qui n'a pas permis d'identifier une solution opérationnelle pour le Darfour, et qui aboutit à l'expulsion du Représentant spécial de Kofi Annan au Soudan, Jan Pronk, en octobre 2006. Les réactions des États occidentaux les plus virulents se font plus discrètes. L'heure est à la négociation d'une solution alternative. Pendant ce temps, les opérations militaires des rebelles et de l'armée soudanaise n'ont pas cessé.

Le 16 novembre 2006, des consultations de haut niveau à Addis Abeba, réunissant les acteurs compétents de l'Union africaine, les États de la région, mais aussi des États membres du Conseil de sécurité et des responsables du maintien de la paix de l'ONU, retiennent une solution de compromis : une force plus robuste doit être déployée pour appuyer les efforts de paix (en dépit de l'échec de l'accord de paix du 5 mai), mais elle doit être placée sous la cotutelle des deux organisations, ONU et Union africaine, tout en préservant la nécessité d'une chaîne de commandement unique. La solution, qui privilégie « le caractère essentiellement africain » de la force et confie à l'ONU la tâche de fournir en trois étapes successives les structures d'appui, de commandement et de contrôle de la force, est entérinée par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine le 30 novembre, à Abuja.

Cette fois, le Soudan a donné son accord, même si les négociateurs s'attendent à ce qu'il cherche à gagner du temps dans les détails de la mise en œuvre de la décision. Dans cette formule perdurent en outre les divisions entre États du Nord de l'Afrique et de ceux au sud du Sahara, en particulier ceux d'Afrique australe les plus proches d'une ligne à la fois occidentale et « africaine » (par opposition à « arabe »).

Les membres du Conseil de sécurité de l'ONU s'accordent également sur cette solution, négociée dans ses dimensions les plus concrètes en mars 2007. Le 31 juillet 2007, tous les membres du Conseil votent la résolution 1769 qui donnent mandat à cette opération hybride, baptisée la MINUAD. Ils autorisent le déploiement de 26 000 personnels, en absorbant les 7000 déjà présents au Soudan dans le cadre de la MUAS.

L'hybridité, une solution politiquement fragile

Depuis près d'un an, la MINUAD est en cours de déploiement, sous la responsabilité du Congolais Rodolphe Adada (Représentant spécial de l'ONU et de l'Union africaine pour le Darfour) et du Général nigérian Martin Agwai (commandant de la MINUAD). L'« hybridité » de cette force, qui reflète les compromis rendus indispensables par un environnement régional et international peu propice à une action cohérente, résolue et consensuelle, permet difficilement de surmonter les sérieuses difficultés rencontrées.

Bénéficiant du plus important budget autorisé par les Nations-Unies pour une opération de paix sous commandement onusien (soit 1,7 milliard de dollars pour l'exercice allant de juillet 2008 à juin 2009), la force compte toujours moins de 10 000 personnels en uniforme (sur les 26 000 autorisés), les États contributeurs de troupes tardant à fournir les personnels et le matériel nécessaires, malgré la création à l'ONU du Groupe des Amis de la MINUAD à l'initiative du Canada et des États-Unis. C'est en particulier le manque de moyens aériens de réaction rapide, hélicoptères de combats et de transports de troupes, qui grève les capacités opérationnelles de la force et la rendent extrêmement vulnérable.

Une raison de ces difficultés tient au fait qu'il n'y a, en pratique, aucune paix à maintenir au Darfour aujourd'hui, malgré les initiatives provenant de députés du parti au pouvoir ou de

l'opposition soudanaise, ou encore des États de la région. La guerre se poursuit, y compris les bombardements aériens par l'armée soudanaise (qui a d'ailleurs utilisé des avions aux couleurs des Nations-Unies pour ce faire) et les attaques terrestres par des groupes armés profondément divisés sur le terrain. L'action pour les responsables du maintien de la paix n'en est que plus délicate, eux qui préfèrent s'appuyer sur l'existence d'un accord de paix signé par toutes les parties et engageant ces dernières avant tout déploiement. Au Darfour, l'accord du 5 mai 2006 demeure rejeté par la faction Abdel-Wahid Mohamed Nour de l'A/MLS et surtout par le MJE de Khalil Ibrahim Mohamed.

Ce dernier mouvement a longtemps constitué le groupe armé le plus menaçant aux yeux de Khartoum, étant donné ses liens avec des membres de l'État tchadien, mais aussi avec l'ancien mentor islamiste du régime, Hassan al-Tourabi, devenu opposant politique après qu'il fut banni du parti au pouvoir par ses anciens acolytes en 1999-2000. Le 10 mai dernier, le MJE a prouvé avec éclat ses capacités de nuisance et son refus de renoncer aux combats, en pénétrant avec ses véhicules armés dans la ville jumelle de Khartoum, Omdurman. Les violents combats qui en ont résulté avec les services de sécurité soudanais dans les rues d'Omdurman ont rappelé toute l'actualité de la guerre au Darfour à des Soudanais de la capitale qui la jugent parfois lointaine et négligeable, ainsi que les faiblesses de l'armée soudanaise. Le MJE a dû quitter Omdurman, mais la menace persiste.

Les attaques contre la MUAS (comme à Haskanita au Sud Darfour le 30 septembre 2007, dix soldats tués) et, le 8 juillet dernier, contre la MINUAD (à Oum Hakibah au Nord Darfour, sept personnels tués et vingt-deux blessés) confortent les États contributeurs de troupes dans leur réticence à lancer leurs personnels dans des opérations sans les moyens nécessaires pour leur garantir une relative efficacité et surtout pour assurer leur propre protection. Ces moyens, d'autres États mieux dotés semblent réticents à les fournir à la MINUAD.

La multiplication d'incidents cette fois au Sud Soudan (avec des combats parfois violents, comme à Malakal en octobre 2006, ou encore autour de la zone pétrolifère d'Abyei en mai 2008) et les retards dans l'application de l'accord de paix au Sud montrent sur un autre front les difficultés du régime soudanais à appliquer les engagements pris dès lors qu'ils fragilisent certains alliés locaux ou secteurs de l'appareil d'État, ce qui fait craindre là aussi une stratégie de retour à la guerre de la part de ces derniers.

Enfin, la demande faite par le Procureur de la CPI, Luis Moreno-Ocampo, aux juges de la Cour pénale internationale de délivrer un mandat d'arrêt pour génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre contre le président Béchir lui-même, le 14 juillet dernier, a conduit l'ONU et l'Union africaine à envisager un retrait des personnels non essentiels de la MINUAD basés au Darfour, par craintes de représailles de la part de forces pro-gouvernementales. Une fois encore, l'invocation de la lutte contre l'impunité vient gravement menacer les efforts de résolution politique des conflits armés. Cette fois, un chef d'État en exercice est visé, d'où le risque – souligné par ces deux organisations présentes au Soudan – d'une transformation incontrôlée des rapports de force au sein du régime soudanais pouvant conduire à une déstabilisation en Afrique centrale et orientale. On le voit, rien ne laisse espérer un succès rapide de la MINUAD dans l'accompagnement d'un processus de paix au Darfour plus incertain que jamais. Mais on ne voit pas non plus les alternatives à une gestion multilatérale associant fortement et en premier lieu les forces politiques soudanaises et les États de la région, puis l'Union africaine et l'ONU.

Bibliographie sélective

Einas Ahmed, « Political Islam in Sudan: Islamists and the Challenge of State Power (1989-2004) », in Benjamin Soares et René Otayek (dir.), *Islam and Muslim Politics in Africa*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, p. 189-211.

Alex de Waal (ed.), *War in Darfur and the Search for Peace*, Global Equity Initiative and Justice Africa, 2007.

Douglas H. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Bloomington, Indiana University Press, 2003.

Marc Lavergne, « Darfour, un Munich tropical », *Politique internationale*, n° 117, automne 2007, p. 377-400.

Delphine Lecoutre, « Les premiers pas du Conseil de paix et de sécurité de l'UA », *Géopolitique africaine*, n° 21, janvier 2005, p. 95-104.

Roland Marchal, « Tchad/Darfour : Vers un système de conflit », *Politique africaine*, n° 102, 2006, p. 134-154.

Roland Marchal, *Le Soudan d'un conflit à l'autre*, Paris, Les Études du CERI, septembre 2004.

Gérard Prunier, *Le Darfour. Un génocide ambigu*, Paris, La Table ronde, 2005.

Mark Simmons et Peter Dixon (dir.), *Peace by Piece: Addressing Sudan's Conflicts*, Londres, Accord/Conciliation Resources, novembre 2006.

Paul D. Williams & Alex J. Bellamy, « The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur », *Security Dialogue*, vol. 36, n° 1, mars 2005, p. 27-47.