

OCCASIONAL PAPER

JANVIER 2009

75

Les conflits soudanais à l'horizon 2011 : scénarios

Jean-Baptiste Bouzard



Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne

L'Institut d'Etudes de Sécurité (IESUE)

est devenu une agence autonome de l'Union européenne en janvier 2002 et basé à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, modifiée par l'Action commune du 21 décembre 2006, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs à tous les niveaux.

Les Occasional Papers

sont des essais que l'Institut juge approprié de diffuser, en vue de contribuer au débat sur les questions d'actualité concernant la sécurité européenne. Ils résultent normalement de recherches effectuées par les boursiers de l'Institut, de contributions préparées par des experts extérieurs ou des projets de recherche collectifs organisés par l'Institut (ou avec son soutien). Ils reflètent la position des auteurs, indépendamment de celle de l'Institut.

Ces *Occasional Papers* peuvent être obtenus, sur simple demande, dans la langue utilisée par l'auteur – français ou anglais.

Ils peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : www.iss.europa.eu

Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne

Directeur : Álvaro de Vasconcelos

© Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, 2009. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

ISBN 978-92-9198-135-9

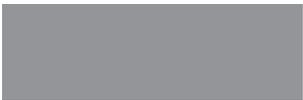
ISSN 1608-5000

QN-AB-09-075-FR-C

Publié par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE et imprimé à Condé-sur-Noireau (France) par Corlet Imprimeur. Conception graphique : Hanno Ranck en coopération avec Metropolis (Lisbonne)

Les conflits soudanais à l'horizon 2011 : scénarios

Jean-Baptiste Bouzard



L'auteur

Jean-Baptiste Bouzard est diplômé de l'Institut d'Etudes politiques de Bordeaux (2008) et a un master « Analyste en Politique internationale ».

Remerciements

L'auteur remercie Damien Helly, chargé de recherche à l'IESUE, pour son soutien et ses conseils pendant l'élaboration de ce projet, entrepris dans le cadre de son stage à l'Institut à la fin de 2008.

Sommaire

Résumé	5
Introduction : Interdépendance des conflits et analyse prospective	7
1. Neuf variables clés pour des scénarios à l'horizon 2011	9
La répartition du pouvoir et des ressources à l'échelle nationale	9
L'avenir des accords de paix	10
Le degré de cohésion des rebelles au Darfour	11
Les forces en présence et l'équilibre militaire au Darfour et au Sud	12
La situation humanitaire au Darfour et au Sud	13
L'enjeu des élections nationales et régionales de 2009	14
L'incertitude des référendums d'autodétermination	15
L'enjeu d'Abyei	16
L'attitude des acteurs internationaux	16
2. Trois scénarios pour 2011	19
Le plus probable : la poursuite des violences	19
3. L'avenir	27
Le scénario le plus probable : tensions et violences perdurent	27
Autres scénarios possibles	27
Conclusion : La nécessité d'une approche globale et les limites de l'Union européenne	31
Annexe	33
Sigles	33



Résumé

Depuis son indépendance, proclamée le 1^{er} janvier 1956, le Soudan a été presque continuellement le théâtre de conflits sanglants. Si les événements du Darfour ont, plus récemment, focalisé l'attention, le sud du pays est également une source de tensions entre le gouvernement de Khartoum et le Mouvement populaire de Libération du Soudan (MPLS). Le lien entre Darfour et conflit Nord-Sud est présent dans les trois scénarios proposés concernant l'évolution possible des conflits soudanais à l'horizon 2011, date du référendum d'autodétermination prévu au Sud-Soudan. Les neuf variables mises en relief constituent une base de réflexion pour chacun de ces scénarios. De la répartition du pouvoir à l'échelle nationale à l'attitude des acteurs internationaux, en passant par l'enjeu d'Abyei, leurs modifications détermineront en effet l'évolution générale du pays. Le développement le plus crédible est celui d'une poursuite des violences entre le centre et les périphéries. Selon ce scénario, le pouvoir central ne réussit pas à pacifier la région, mais n'est pas déstabilisé par des rebelles ou une opposition manquant singulièrement d'unité. L'impasse politique est également perceptible en ce qui concerne les accords de paix, qui restent inchangés en dépit de la farouche opposition des rebelles darfouris. Même les élections régionales et nationales, qui se déroulent, après un probable report, dans un climat de violences et de suspicions, ne permettent pas de pacifier les antagonismes. Dès lors, la situation humanitaire reste des plus précaires. Bénéficiant d'une meilleure répartition de la manne pétrolière, le sud du pays aborde plus sereinement le virage vers sa probable indépendance. Modernisant son armée dans l'optique d'une possible confrontation avec le Nord, le MPLS ferme pour l'instant les yeux sur les manquements du parti au pouvoir à la fois au Darfour et dans la mise en application de l'Accord de paix global (CPA). Dans ce scénario, l'accalmie profite à la population civile et les réfugiés du Sud continuent de regagner une zone relativement pacifiée. Cette pacification est néanmoins susceptible de ne pas résister à la partition du pays. Si le référendum au Darfour ne représente pas une réelle opportunité pour ses habitants, celui devant se dérouler au Sud-Soudan accordera selon toute vraisemblance l'indépendance à la région. Dans l'attente de la réaction du Parti du congrès national (PCN), le principal point de discord est l'enclave d'Abyei, territoire aussi symbolique que stratégique faisant l'objet d'une lutte par procuration entre Juba et Khartoum.

D'après cette hypothèse, la communauté internationale aborde quant à elle la question soudanaise de manière divisée, au mieux en évitant de s'impliquer massivement dans les opérations de maintien de la paix, au pire en contribuant à l'exacerbation des tensions.

Les autres scénarios envisagés n'ont pas été approfondis dans la présente étude. Dans le premier, celui d'un embrasement généralisé avant l'échéance de 2011, le PCN, affaibli, ne peut maintenir son autorité sur un Darfour qui s'enfonce dans les luttes interethniques. Le MPLS profite de l'aubaine pour accélérer le processus d'indépendance, et tente par la même occasion de rattacher les territoires frontaliers à la nouvelle entité. Le verdict des urnes importe peu dans un pays qui sombre dans le chaos et pour lequel la communauté internationale, impuissante et passive, n'est d'aucun secours. Dans le second, en revanche, les mécanismes d'une hypothétique sortie de crise s'articulent autour d'une ouverture du régime afin de permettre aux rebelles de retourner à la table des négociations et de jouer le jeu des élections. Portée par la volonté renouvelée de quelques acteurs internationaux, cette ouverture stratégique, censée faire bénéficier le PCN d'une légitimité accrue, s'accompagnerait d'une amélioration de la situation humanitaire, sans pour autant empêcher la partition du pays en 2011. Confrontée à l'indépendance du Sud, il est cependant peu probable que la phase d'apaisement survive à cette échéance.

Introduction : Interdépendance des conflits et analyse prospective

Depuis 2004, le drame du Darfour et son traitement médiatique ont produit un effet de loupe qui a partiellement occulté, aux yeux de l'opinion publique occidentale, les enjeux liés à d'autres conflits soudanais. Celui opposant le gouvernement central au Mouvement populaire de libération du Soudan (MPLS) est ainsi l'un des plus longs dont souffre le continent africain. Hormis un court intermède, le sud du pays a connu depuis 1955 un demi-siècle de guerre, causant la mort de près de 2 millions de personnes et le déplacement de 4 millions d'autres. La signature d'un accord de paix entre le MPLS et le gouvernement soudanais en janvier 2005 a mis un terme aux affrontements, mais l'accalmie n'en reste pas moins précaire. Après avoir nié une certaine similitude entre le conflit Nord-Sud et celui du Darfour, la rhétorique de Khartoum consiste désormais à présenter leur résolution comme un jeu à somme nulle, à savoir que l'on ne peut apaiser la situation sur un front sans la détériorer sur l'autre¹. À l'inverse, le leader du MPLS, Salva Kiir, déclare que la guerre reprendra au Sud si la paix n'est pas conclue au Darfour². Les conséquences sont claires : la dégradation de la situation sur un théâtre se répercutera inévitablement sur l'autre et, si paix il doit y avoir, elle ne peut-être qu'intégrale. Cette idée d'interdépendance entre le Sud et le Darfour sera le fil conducteur de notre étude.

L'imbrication des conflits est illustrée par la similarité des revendications dans la lutte contre Khartoum. Ce n'est pas dans les antagonismes ethniques et religieux traditionnels que nous devons chercher cette origine commune, bien qu'ils constituent des facteurs à ne pas négliger. En effet, il convient par exemple de mettre un terme au cliché de l'opposition raciale régnant entre miliciens arabes et tribus africaines. Ainsi, la grande majorité de la

1. Roger Winter et John Prendergast parlent en ce sens d'un « 0-sum game », dans « An all Sudan solution, linking Darfur and the South », ENOUGH Strategy Paper 9, novembre 2007, p. 3.

2. « The war will return to the South if peace is not achieved in Darfur, and that is really our fear. » Discours du 9 janvier 2007 pour le 2^{ème} anniversaire du CPA. Cité dans Alex De Waal, « The wars of Sudan », *The Nation*, 19 mars 2007.

population darfourie³ est noire et musulmane, et l'appellation « arabe » fait référence dans ce contexte à la conviction d'appartenir à un certain lignage. Parmi les facteurs de causalité, la marginalisation politique et économique des périphéries explique en revanche largement ces soulèvements. Les populations du Darfour et du Sud ne jouissent en effet que très modestement des richesses provenant de l'exploitation des ressources naturelles situées sur leurs terres, en particulier les hydrocarbures.

Il s'agit dès lors de déterminer comment ces similarités interfèrent dans la gestion parallèle des conflits, pour ensuite en déduire plusieurs évolutions potentielles d'ici 2011, la date prévue pour le référendum d'autodétermination, par lequel les habitants du Sud-Soudan doivent se prononcer sur leur désir d'accéder à l'indépendance. La méthode utilisée consiste, dans un premier temps, à mettre en évidence les enjeux principaux de ces luttes, tout comme certains éléments clés susceptibles d'avoir un impact sur la situation actuelle. Cet exercice est suivi d'un essai de prospective qui s'efforce d'être rigoureux dans l'élaboration de scénarios. Ces scénarios correspondent à trois évolutions jugées possibles, mais sensiblement différentes, des facteurs mis en évidence au préalable. Un seul d'entre eux, jugé le plus probable, à savoir celui dans lequel les violences se poursuivent au Darfour seulement, sera développé ici. Les deux autres possibilités envisagées – dégradation généralisée ou pacification – sont simplement évoquées.

3. Les deux appellations « darfourien » et « darfourien » peuvent être utilisées indifféremment.

1. Neuf variables clés pour des scénarios à l'horizon 2011

Un travail préalable de recherche d'informations et de témoignages a permis de retenir neuf variables représentant les éléments structurants des conflits au Soudan. Leur évolution sera donc à la fois la cause et la preuve de la modification de la situation.

La répartition du pouvoir et des ressources à l'échelle nationale

Il faut avoir à l'esprit que l'intransigeance de Khartoum est en grande partie responsable de la persistance des tensions. A l'échelle nationale, cette absence de compromis se manifeste par la mainmise du Parti du congrès national (PCN) sur l'ensemble des structures politiques et économiques. Entamé en 1993, le processus a ainsi permis au président Omar Al-Bashir de s'octroyer progressivement les prérogatives législatives et judiciaires.

Le principal opposant à Al-Bashir dans le Nord-Soudan reste Hassan el Turabi. Son parti, le Congrès populaire soudanais/national (CPS/N), est issu d'une scission avec le PCN qui s'explique moins par des divergences idéologiques que par une lutte de personne avec l'actuel président. Les liens réels ou supposés du CPS, cible des services de sécurité, avec le Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE), un groupe rebelle du Darfour, sont un prétexte utile pour justifier les incarcérations de son chef⁴. Dans l'ombre du PCN, le seul parti ayant une réelle influence est le MPLS dont le fort caractère régional empêche malgré tout de lui prédire un avenir au-delà de sa sphère d'influence. Issu du long combat du Sud chrétien et animiste contre le pouvoir de Khartoum, son objectif reste de protéger la souveraineté de la région et de la sortir de la marginalisation.

Le PCN semble pourtant tenir fermement les rênes du pouvoir et ses opposants en échec. Cependant, la possibilité de scissions internes n'est jamais à exclure. Si, pour le moment, le PCN donne l'image d'un bloc monolithique au sein duquel, comme le souligne Colin Thomas-Jensen, il n'y a pas de mo-

4. « Sudanese opposition leader arrested », *Associated Press*, 12 mai 2008.

dérés⁵, l'existence de lignes de fracture demeure envisageable. Si de telles faiblesses apparaissaient, cela encouragerait-t-il les revendications ? Et quelle serait la réaction du pouvoir face à la remise en cause de son autorité ?

Les réserves de pétrole étaient estimées à 5 milliards de barils en janvier 2007⁶. Pour le moment, la production est limitée à 500 000 barils par jour mais constitue la principale richesse du pays avec 70% de ses exportations. D'importantes nappes ont été récemment mises au jour au Darfour, qui possède avec le Sud la majorité des réserves en hydrocarbures du territoire. Concernant la répartition des bénéfices, le PCN centralise comme toujours la richesse. L'accord de paix prévoit toutefois que 50% des recettes tirées de l'exploitation du pétrole au Sud seraient partagés avec le gouvernement du Sud-Soudan (GSS). Malheureusement, le manque de transparence du secteur énergétique, l'inefficacité de la commission nationale du pétrole et les détournements de fonds rendent cet objectif illusoire. Si un partage plus équitable des ressources a le potentiel de « lubrifier la paix »⁷, une spirale guerrière reste tout autant envisageable⁸.

L'avenir des accords de paix

En janvier 2005, la signature d'un accord de paix global (plus connu sous le nom de *Comprehensive Peace Agreement* – CPA) aboutit à une nette diminution des violences dans le Sud. Signé par le PCN et le MPLS, il témoigne d'une volonté de conciliation⁹. Un gouvernement régional, le GSS, est ainsi créé et sa gestion est confiée aux représentants du MPLS. En parallèle, un gouvernement d'union nationale (GUN) voit le jour afin de sceller la réconciliation. L'avenir de cet accord n'est cependant pas assuré du fait de nombreux retards pris dans sa mise en application. Ainsi, les questions du partage des postes dans l'administration publique ou de

5. Propos retranscrits par Wasil Ali dans « US reluctant to apply to much pressure on Sudan », *Sudan Tribune*, 27 novembre 2007.

6. Country analysis briefs, Sudan; Energy Information Administration; <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Sudan/Oil.html>.

7. Ruth Gidley, « Oil discovery adds new twist to Darfur tragedy », AlertNet, 15 juin 2005 ; <http://www.alertnet.org/thefacts/reliefresources/111885496661.htm>.

8. La relative faiblesse de l'exploitation pétrolière s'explique par le manque de moyens techniques, mais surtout par le fait que la plupart des gisements se situent dans les zones en proie aux violences.

9. Pour le MPLS, la principale avancée réside dans la possibilité d'accéder par référendum à l'indépendance après une période de transition. Pour le PCN, l'idée était que la confrontation avec la branche militaire du MPLS, l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS), était dans l'impasse et qu'il valait mieux pour le moment se résoudre à quelques concessions.

l'enclave d'Abyei donnent toujours lieu à d'importantes tensions¹⁰. Le manque de coopération du PCN ou la volonté du MPLS de s'émanciper pourrait alors pousser ce dernier à se retirer du CPA.

En dépit des difficultés rencontrées, il ne faut pas non plus oublier que le CPA a été paraphé dans l'optique d'un partage du pouvoir entre le MPLS et le PCN, et qu'il n'est pas prévu de faire place à d'autres protagonistes. Pour les deux partis, conserver les grandes lignes du CPA reste donc une priorité au moment où s'ouvrent les négociations avec les rebelles du Darfour. L'accord de paix sur le Darfour (DPA) est signé en mai 2006 et ne présente en ce sens qu'une avancée minime. La tenue en 2009 d'élections à l'échelle nationale est ainsi confirmée mais, dans l'intervalle, le GUN continue d'être dominé par le PCN et le MPLS. Une autorité régionale de transition au Darfour (ARTD) est également créée dans l'attente d'un référendum devant statuer sur la réorganisation administrative de la région. Les insurgés attendaient beaucoup plus du texte et, mis à part une faction de l'ALS (Armée de libération du Soudan, principal groupe rebelle au Darfour), le rejet est unanime. Le ralliement de cette faction dirigée par Minni Minawi permet néanmoins au PCN de faire entériner l'accord alors que Minawi devient président de l'ARDT. La situation se trouve actuellement dans l'impasse et une des questions non résolues est le choix entre la remise à plat des termes du CPA pour un règlement global soudanais incluant d'autres régions ou son maintien comme cadre existant.

Le degré de cohésion des rebelles au Darfour

L'origine des mouvements rebelles se trouve dans les unions d'autodéfense des ethnies Fur, Zaghawa et Massalit contre les raids des tribus voisines, puis de manière plus distincte contre les tribus « arabes ». L'apparente lutte commune des rebelles contre le pouvoir de Khartoum ne doit pas pour autant cacher leur caractère très hétéroclite (plusieurs dizaines de groupes en activité). Fondées en partie sur des conceptions politiques différenciées, ces divisions proviennent surtout de la défiance entre ethnies et des antagonismes entre chefs de guerre.

10. Salva Kiir analyse cette question dans une interview accordée à Jacob Akol, « We want peace but not at any price », *New African*, décembre 2007.

De cette façon, le principal groupe rebelle, l'ALS, se décompose en plusieurs branches concurrentes. La faction ALS-AW (Abdelwahid Mohamed Nur) est ainsi essentiellement Fur alors que la branche ALS-MM reste solidaire de son leader Zaghawa Minni Minawi. Le Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE), s'il se révèle moins sujet au fractionnement, commence à en montrer quelques signes¹¹. Khartoum a su habilement tirer parti de ce manque de cohésion, en obtenant par exemple le ralliement au DPA de la seule ALS-MM, ce qui lui permit de faire ratifier le texte tout en raillant l'incapacité des rebelles à faire émerger une position commune. Au-delà du cynisme gouvernemental, il n'en demeure pas moins vrai que la capacité d'union des rebelles constitue un « préalable à la paix »¹².

Les forces en présence et l'équilibre militaire au Darfour et au Sud

Il est difficile d'estimer avec précision l'état des forces en présence. Les armes en circulation sont nombreuses, mais il s'agit essentiellement d'armes légères et seule l'armée régulière (Forces armées soudanaises ou FAS) bénéficie réellement de matériel plus développé. Au niveau national, environ 3% du PIB sont officiellement consacrés à la défense avec un service militaire de 2 ans¹³ qui permet à Khartoum de mobiliser en permanence près de 110 000 soldats¹⁴. En sus de ses blindés, le gouvernement soudanais dispose surtout de la supériorité aérienne. Il convient d'ajouter à ce tableau la présence de 17 000 miliciens dans les forces de défense populaire et de 20 000 autres Janjaweeds¹⁵ faisant office de supplétifs pour les actions armées du régime au Darfour.

Face aux forces gouvernementales, la branche armée du MPLS, l'APLS, peut opposer une sérieuse résistance frontale avec ses 30 000 hommes, et sa réserve de 100 000 combattants, qui bénéficient de l'appui de blindés,

11. Le cas le plus sérieux est la signature en juillet 2007 d'un accord entre le PCN et Ibrahim Yahya, président de l'assemblée du MJE. « Darfur's new security reality », International Crisis Group, Africa report N°134, 26 novembre 2007, p. 14.

12. « Unifying Darfur's Rebels: A Prerequisite for Peace », International Crisis group, Africa Briefing N°32, 6 octobre 2005.

13. « The world factbook », Central Intelligence Agency, 2008 ; <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html>.

14. Ces chiffres sont issus du « Military balance 2008 », The International Institute for Strategic Studies, 2008. p. 316.

15. Op. cit. p. 475.

de pièces d'artillerie et de défenses anti-aériennes. L'entretien des forces reste cependant problématique et le non-versement des soldes a entraîné de nombreuses désertions. Au Darfour, l'estimation se révèle plus aléatoire. En comparaison, l'ALS compte de 10 000 à 20 000 hommes, mais elle manque de matériels lourds. Les progrès militaires les plus significatifs ont été pour cela réalisés par le MJE qui peut se targuer d'avoir amené plusieurs milliers de combattants dans les faubourgs de Khartoum¹⁶. Les coups d'éclats restent cependant éphémères et il est peu probable de voir les rebelles dominer durablement l'armée soudanaise. Enfin, nous pouvons également signaler l'existence au Sud-Soudan de l'Armée de résistance du Seigneur (ARS) dont les 1 500 membres s'adonnent au pillage et au racket sur les réfugiés.

Dans ce contexte, certains programmes de désarmement, démobilisation, réinsertion/réintégration (DDR) ont été entrepris. Au Sud-Soudan, le CPA a introduit une phase pilote sous la supervision de la MINUS (Mission des Nations unies au Soudan) visant certains groupes cibles (notamment les enfants). A cette phase pilote a succédé en juin 2008 un nouveau programme à grande échelle ambitionnant la pleine réintégration à la vie civile de 180 000 ex-combattants¹⁷. Le projet de créer des unités mixtes entre forces gouvernementales et forces de l'APLS est en revanche actuellement au point mort. Le potentiel d'embrasement du pays reste donc très important, d'autant que les protagonistes poursuivent leur armement.

La situation humanitaire au Darfour et au Sud

La crise humanitaire au Darfour a fait l'objet d'une forte mobilisation de la part de la communauté internationale avec la présence sur place de 14 700 travailleurs humanitaires¹⁸. Néanmoins, ces travailleurs sont devenus la cible des groupes armés¹⁹ et dépendent de la protection des

16. Attaque du MJE à Omdurman le 10 mai 2008. Voir également Jean-Philippe Rémy, « Khalil Ibrahim, le Darfour qui a porté la guerre à Khartoum », *Le Monde*, 9 juillet 2008.

17. « UN-supported initiative aims to reintegrate 180,000 Sudanese ex-combatants », UN Press Release, 25 juin 2008 ; <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=27161&Cr=sudan&Cr1=>.

18. « Darfur Humanitarian Profile N°30 », Office of UN Deputy Special Representative of the UN Secretary-General for Sudan UN Resident and Humanitarian Co-ordinator, janvier 2008 ; <http://www.unsudanig.org/docs/DHP%2030%20-%201%20January%202008%20-%20narrative.pdf>.

19. « Statement by the Office of Resident and Humanitarian Coordinator for Sudan on Attacks Against Humanitarian Actors », Press Release, UNICEF, 26 mars 2008 ; http://www.unicef.org/media/media_43385.html.

casques bleus de la MINUAD (Mission d'intervention des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour) pour mener à bien leurs actions. Face à un certain déficit de protection, le prix à payer est élevé, avec 10 travailleurs tués et 132 véhicules volés entre avril et octobre 2007. Cela nuit logiquement à l'offre d'assistance, d'autant que le PCN ne facilite pas l'accès à de nombreuses régions via un système de restriction de permis de travail. Le gouvernement légitime son manque de coopération en invoquant la dépendance des ONG envers les puissances occidentales²⁰. Au 1^{er} janvier 2008, le Darfour comptait environ 2,4 millions de déplacés internes et 3,4 millions de personnes bénéficiant de l'aide alimentaire ; la question de l'accès aux soins, à l'eau ou à l'éducation restant également très problématique.

Au sud du pays, la situation s'est quelque peu améliorée et plus de 1,6 million de personnes déplacées ainsi que 170 000 réfugiés ont pu regagner leur région d'origine²¹. Il subsiste néanmoins toujours près de 2 millions de personnes qui attendent leur retour et pour lesquelles l'aide des ONG demeure primordiale. La situation humanitaire reste en conséquence fragile et une grande partie de la population civile se trouve clairement menacée en cas de reprise des combats.

L'enjeu des élections nationales et régionales de 2009

Ces élections sont supposées permettre au Soudan de prendre le chemin de la démocratisation. Six scrutins sont prévus²² avec notamment l'élection des présidences nationale et régionales. Mais d'importants retards ont été pris sur le calendrier, et c'est à présent l'organisation des élections qui fait débat. Reporté de nombreuses fois, le recensement s'est tenu en avril 2008 seulement. Dans la province de l'ouest soudanais, le débat portait particulièrement sur la comptabilisation des personnes déplacées²³ et les rebelles refusaient qu'il ait lieu tant que la paix n'était pas signée. Au sud, le MPLS

20. Michel Buhner, « Darfour – l'information, nerf de la guerre », InfoSud, 11 décembre 2006. <http://www2.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/KHII-6WE5NQ?OpenDocument>.

21. « Southern Sudan: Return and reintegration of Sudanese refugees and IDPs », UNHCR, 2008; [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDUnidFilename/AMMF-7BEHE9-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDUnidFilename/AMMF-7BEHE9-full_report.pdf/$File/full_report.pdf).

22. Pour le détail de ces élections et les questions d'organisation, voir Kelly Campbell et Dorina Beoke, « Sudan's 2009 Elections: Critical Issues and Timelines », United States Institute of Peace, août 2007 ; http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2007/0824_sudan_elections.html.

23. « Darfur IDPs are not counted in Sudan census », *Sudan Tribune*, 29 avril 2008.

souhaitant y intégrer des données religieuses²⁴. Finalement, ces revendications ne furent pas prises en considération au cours d'un recensement dont les résultats sont loin de faire l'objet d'une reconnaissance unanime.

L'étape suivante résidait dans l'adoption d'une loi nationale d'élection, votée en juillet 2008. Le MPLS en récusé toujours le caractère fondamental à moins que celle-ci ne soit complétée par de réelles mesures de libéralisation du régime, telle que la garantie d'un accès équitable à la presse²⁵. Pour trancher ces litiges, une commission électorale est censée être créée mais le processus rencontre de nombreuses difficultés. Les obstacles jalonnent la voie qui mène aux urnes et la question de la tenue même des élections mérite d'être posée.

L'incertitude des référendums d'autodétermination

Les référendums prévus au Sud et à l'Ouest présentent des opportunités différentes. Au Darfour, le DPA propose en 2010 un vote relatif à l'organisation administrative de la région, avec le choix de conserver le système actuel de trois entités administratives ou de retourner à l'ancien modèle unitaire. Ce modèle laisserait davantage d'autonomie vis-à-vis de Khartoum sans toutefois aller jusqu'à l'indépendance.

A l'inverse, le CPA offre au sud du pays une véritable autodétermination en 2011, avec la tenue d'un référendum proposant à la région de demeurer au sein du Soudan ou de se constituer en Etat indépendant. Cette échéance focalise une grande attention et la balance penche actuellement nettement en faveur de la sécession²⁶. La question est de ce fait également de savoir si le PCN accepterait de se conformer aux accords et de reconnaître la partition du territoire national. Enfin, trois régions auront pareillement l'occasion de se prononcer, de manière simplement consultative, à l'horizon 2011, à savoir le Nil bleu, les montagnes Nouba et l'enclave d'Abyei²⁷.

24. « South Sudan says results of next week census are questionable », *Sudan Tribune*, 17 avril 2008.

25. « Sudan's parliament passes electoral law », *The New Sudan Vision*, 7 juillet 2008.

26. « More war for South Sudan? », *The Economist*, 18 octobre 2007.

27. Yazeed Kamaldien, « Sudan: 2011 referendum will decide status of southern region », Interpress Service, 28 janvier 2008.

L'enjeu d'Abyei

La question de la délimitation géographique du Sud demeure une source de discordes. Le cas de l'enclave d'Abyei est ici symptomatique des régions revendiquées conjointement par les deux protagonistes. Elle abrite ainsi une importante population d'Arabes Misirya proches du nord du pays, mais reste peuplée majoritairement d'agriculteurs non arabes du Sud, les Dinkas Ngok. Abyei, surtout, avec 13% de la production nationale²⁸, est un territoire stratégique.

Le CPA n'a pas réussi à statuer sur le cas de l'enclave, qui a fait l'objet d'un protocole additionnel²⁹ lui accordant un statut particulier avec constitution d'une administration spéciale, et prévoit la création d'une commission pour en déterminer les frontières. Cette commission dite ABC (*Abyei Boundaries Commission*) regroupe un panel d'experts, mais son verdict favorable aux positions du MPLS n'est pas reconnu par le PCN³⁰. Un référendum local est supposé mettre un terme à ce différend en proposant aux habitants de rester liés au Nord ou d'être rattachés au Sud, y compris en cas d'indépendance. La question est dorénavant de savoir si les deux principaux partis accepteraient un verdict en leur défaveur.

L'attitude des acteurs internationaux

Parmi les voisins du Soudan, l'attitude du Tchad reste un élément clé du fait de son soutien tant politique que militaire aux rebelles du Darfour et particulièrement au MJE. A l'image des pays arabes³¹, la Libye se trouve plus proche de Khartoum dont elle n'a pas condamné la rhétorique guerrière. L'Erythrée n'a pas la confiance de Khartoum³² mais tient à conserver de bons rapports avec le PCN dans le cadre de son opposition à l'Éthiopie³³. Enfin, l'Ouganda cherche avant tout à éviter un afflux de réfugiés et à lutter contre l'ARS à sa frontière nord. Kampala a reçu en ce sens l'autorisation de

28. Estimations de l'International Crisis Group, dans « Breaking the Abyei deadlock », Africa Briefing N°47, 12 octobre 2007.

29. Voir http://www.usip.org/library/pa/sudan/abyei_05262004.pdf.

30. « Arab tribe in Abyei set conciliatory tone on dispute with SPLM », *Sudan Tribune*, 9 avril 2008.

31. Nadim Hasbani, « L'insupportable complicité des Arabes avec Khartoum », *Courrier international*, 29 mars 2007.

32. « Darfur: Revitalising the Peace Process », International Crisis Group, Africa Report N°125, 30 avril 2007, p. 18.

33. Ibid.

mener des actions militaires sur le territoire soudanais³⁴.

A l'échelle régionale, l'Union africaine est très impliquée dans les conflits. Sous mandat des Nations unies, elle fournit ainsi les troupes qui constituent la force hybride³⁵ de la MINUAD. Se pose néanmoins le problème de son manque de capacités d'expertise et surtout de financements, avec seulement 8 000 soldats mal équipés déployés en mai 2008 sur les 19 500 prévus dans le mandat initial³⁶.

A l'extérieur du continent africain, les intérêts économiques de la Chine et de la Russie³⁷ rendent vains les efforts, notamment des Etats-Unis et de l'Union européenne, de faire appliquer des sanctions efficaces contre le régime de Al-Bashir. Surtout, il n'y a pas de réelle volonté des pays occidentaux de s'investir dans la résolution de la crise au Darfour autrement que par des appuis financiers. L'envoi de troupes est aujourd'hui impensable avec la crainte que le Soudan ne devienne un nouveau borbier³⁸. Opposée à cette logique, la Cour pénale internationale (CPI) n'entend pas laisser les auteurs de crimes impunis, ce qui l'a poussée à inculper en premier lieu des leaders janjaweed, puis des officiels soudanais (le ministre Ahmad Haroun)³⁹ et finalement à demander l'inculpation du président Al-Bashir. Reste désormais à savoir si cette mise en cause poussera Khartoum à collaborer ou à lancer des représailles⁴⁰. Enfin, alors que les Nations unies ont délégué la gestion du cas du Darfour à l'Union africaine (UA) en lui apportant une simple aide technique, l'Organisation est davantage engagée dans le sud du pays, à travers la MINUS, qui ne reste toutefois qu'une force d'observation limitée (7 000 casques bleus).

La présentation de ces neuf variables ne fait que survoler la complexité

34. Autorisation accordée en février 2003.

35. Force hybride au sens de mission conjointe entre les Nations unies et l'UA. Pour plus de détails sur la MINUAD, voir la fiche des opérations de paix de l'université de Montréal ; <http://www.operationspaix.net/-MINUAD>.

36. Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur le déploiement de la MINUAD, 18 août 2008.

37. David Morse, « War of the future: Oil drives the genocide in Darfur », TomDispatch, 19 août 2005 ; voir http://www.tomdispatch.com/post/14239/david_morse_on_darfur_as_a_resource_war.

38. Frida Ghitis, « Did Iraq doom Darfur by dulling our ability to do right? », *San Francisco Chronicle*, 2 avril 2006.

39. Mandat d'arrêt disponible sur http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-02-05-01-07-2-tFR_French.pdf.

40. Cette question cruciale justifierait une recherche spécifique et n'est pas approfondie ici. MBeki et Al-Bashir ont diffusé un communiqué commun mettant en garde sur l'inefficacité des poursuites. « Sudan ICC charges concern MBeki », BBC News, 27 juillet 2008 ; <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/7527376.stm>.

d'une situation sécuritaire soudanaise multidimensionnelle, qui dépend de facteurs locaux, nationaux et internationaux. D'autres éléments auraient certes pu être retenus ou privilégiés (rôle du Tchad et de la CPI ou de la nouvelle administration américaine) ; mais tel n'est pas l'objectif du présent article, qui propose une projection à mi-parcours avant les échéances de 2011.

2. Trois scénarios pour 2011

Le plus probable : la poursuite des violences

La distribution du pouvoir à l'échelle nationale

Sur le plan national, les partis d'opposition ne semblent pas assez puissants pour s'opposer au PCN, qui tient bien les rênes du pouvoir. Les procès pour collusion avec des forces étrangères ou les ennemis de l'intérieur se multiplient, à l'instar de ceux à l'encontre du CPS, accusé de comploter avec le MJE. En outre, les adversaires du régime ne parviennent toujours pas à coordonner leurs actions et ne peuvent, en ce sens, apparaître comme une alternative crédible susceptible de bénéficier d'un fort soutien populaire. De même, ils n'ont pas réussi à créer de liens suffisamment forts avec le MPLS ou certains groupes rebelles du Darfour pour espérer une aide externe face à la répression du PCN.

Les ressources tirées du pétrole demeurent également centralisées. Le PCN fait main basse sur les gisements récemment découverts au Darfour et recourt à l'armée pour protéger un nombre croissant de concessions chinoises⁴¹. Cependant, cela ne fait que compenser le manque à gagner lié tant aux difficultés d'exploitation dans la région d'Abyei qu'au partage de plus en plus favorable au MPLS au sud.

L'avenir des accords de paix

C'est toujours l'impasse en ce qui concerne les accords de paix au Darfour et les signataires du CPA préfèrent conserver celui-ci en l'état plutôt que de procéder aux amendements nécessaires afin de débloquent le DPA. Ainsi, la solidarité proclamée entre le Sud et le Darfour⁴² se heurte à la réalité du partage du pouvoir entre le MPLS et le PCN. Face à cette situation, les rebelles du Darfour font du refus du DPA une question de principe et repoussent toute tentative de conciliation. Les deux camps préfèrent recourir à la force, qu'il s'agisse de modifier ou de conserver

41. « Sudan talks to Chinese firms for Help in Darfur oil exploration », *Sudan Tribune*, 9 juillet 2008.

42. Déclaration d'un officiel du MPLS, « The SPLM stands in solidarity with the people of Darfur and with all the marginalized people of Sudan ». Cité dans Nada Amin, « Sudan nears milestone in peace plan », *The Washington Times*, 7 juillet 2005.

le statu quo et, étant donné la position dominante du PCN, les accords restent inchangés. Parmi les groupes rebelles, l'ALS-MM demeure le seul signataire majeur et Minni Minawi conserve son titre de président de l'autorité régionale de transition. Enfin, les commissions devant être mises en activité dans le cadre du DPA (*Higher Committee, Wealth Committee, etc.*) fonctionnent au ralenti ou ne sont toujours pas créées.

La position du PCN est en revanche un peu plus flexible dans le sud du pays. En dépit de tensions récurrentes, illustrées par les suspensions régulières de la participation du MPLS au GUN⁴³, le PCN se résout à quelques concessions afin d'éviter qu'il ne se retire du CPA. A titre d'exemple, Khartoum accepte une meilleure répartition des postes dans l'administration ou la reprise des réunions de la commission nationale du pétrole⁴⁴. Malgré tout, les questions principales, tel le règlement du cas d'Abyei, restent encore en suspens. Le MPLS préfère pour le moment transiger sur ces points et patiente jusqu'au référendum de 2011 sur lequel il place de grands espoirs.

Le degré de cohésion des rebelles au Darfour

Khartoum poursuit sa politique « diviser pour régner », en insistant par exemple auprès de l'ethnie Fur sur l'objectif supposé des Zaghawas de constituer un Etat à ses dépens⁴⁵. Les effets de cette désinformation paraissent cependant difficilement mesurables tant les causes de discorde abondent. A ce sujet, de nouvelles branches ne cessent d'apparaître au sein de l'ALS et deviennent les cibles privilégiées du PCN dans ses tentatives de corruption. Cela lui permet ainsi de souligner les ralliements au régime et d'affirmer que le combat des rebelles va à l'encontre de la volonté populaire. Mais, de nouveau, la portée de cette propagande peut sembler limitée. A cet égard, le fait que l'ALS-MM se soumette à Khartoum, en plus des violences perpétrées par ses troupes, font perdre à l'ALS-MM toute crédibilité.

43. « Sudan's Comprehensive Peace Agreement: Beyond the Crisis », International Crisis Group, Africa Briefing N° 50, 13 mars 2008, p. 1.

44. Le NCP s'y est déjà engagé sans pour le moment tenir sa promesse, *ibid.*, p. 13.

45. « Unifying Darfur's Rebels: A Prerequisite for Peace », International Crisis Group, Africa Briefing N° 32, 6 octobre 2005, p. 3.

L'appellation « Dar-Fur » signifie « le pays des Furs » et va ainsi à l'encontre de certaines aspirations territoriales d'autres groupes ethniques, notamment les Zaghawas. Cette question reste encore très sensible et explique une certaine défiance entre des groupes rebelles se mobilisant principalement autour d'une base ethnique.

Le MJE possède quant à lui toujours la volonté de sortir du carcan ethnique pour se positionner en tant que force nationale. Malheureusement, le soutien du Tchad et sa propre composition ethnique, majoritairement Zaghawa, lui confèrent parfois l'aspect d'un mouvement étranger⁴⁶. Il est, de plus, l'objet de tensions internes avec notamment la montée en puissance du MJE-LC (leadership collectif)⁴⁷, qui conteste la direction de Khalil Ibrahim.

Enfin, la persistance des violences aboutit à l'implication croissante de groupes jusque là relativement absents du conflit. Certaines tribus d'origine arabe sont ainsi susceptibles d'entrer massivement en guerre. Cette tendance était déjà perceptible, et leur engagement peut être favorable ou défavorable au gouvernement de Khartoum (à l'instar de l'Armée des forces populaires de Salah Musa)⁴⁸. Cette action relève toutefois plus d'une concurrence locale, avec la question foncière comme enjeu principal, que d'un ralliement sincère à l'un des protagonistes. La situation reste en conséquence extrêmement confuse, et l'impossibilité de dégager une ligne directrice entre groupes rend toute négociation difficile.

Les forces en présence et l'équilibre militaire au Darfour et au Sud

Les rebelles du Darfour restent capables de coups d'éclats mais pas de maintenir durablement leur avantage. Dans ce domaine, le MJE continue de bénéficier de l'appui militaire du Tchad et confirme son statut d'adversaire le plus tenace du PCN au Darfour. Néanmoins, il ne souhaite ou ne parvient toujours pas à coordonner ses offensives avec celles des autres mouvements rebelles, comme l'ALS qui, perdue dans ses divisions, se contente d'actions de résistance n'inquiétant pas réellement Khartoum. Bien qu'affaiblie, l'ALS-MM renoue avec les raids sanglants contre les civils qui lui font mériter, comme en 2006, son surnom de « Janjaweed 2 »⁴⁹. L'activité des tribus arabes du nord du Darfour contribue également à l'insécurité et le contrôle du PCN sur la région devient plus diffus. Ces événements impliquent enfin une aggravation des ten-

46. L'ethnie Zaghawa réside en effet des deux côtés de la frontière avec le Tchad, faisant ainsi bénéficier le MJE d'une importante solidarité transnationale. Voir également Victor Tanner et Jérôme Tubiana, « Divided they fall: The fragmentation of Darfur's rebel groups », *Small Arms Survey*, 2007, p. 53.

47. « Darfur's New Security Reality », International Crisis Group, Africa Report N°134, 26 novembre 2007, p. 14.

48. Ibid.

49. Ibid. p. 11.

sions ethniques qui compliquent la cohabitation des populations au sein des camps de déplacés.

L'absence d'union entre les groupes évite au PCN de perdre tout contrôle, mais il ne parvient pas pour autant à écraser militairement les rebellions. Cependant, les livraisons de matériel russe et chinois se poursuivent malgré l'embargo international⁵⁰, ce qui permet à Khartoum de conserver une supériorité aérienne précieuse. De même, les milices janjaweds ne sont pas inquiétées et, en représailles à de nouvelles inculpations par la CPI, continuent leurs pillages, tout en exigeant du gouvernement plus de garanties en ce qui concerne leurs revendications⁵¹.

En revanche, le rééquilibrage militaire se fait en défaveur du PCN dans le sud du pays. Profitant d'une répartition du pétrole qui lui est plus avantageuse, l'APLS dispose enfin des fonds nécessaires à la modernisation de son armée⁵² et à la rémunération de ses troupes. Les mesures de DDR sont au point mort, quoique le réarmement de l'APLS ne se traduise pas dans l'immédiat par une dégradation de la situation malgré des tensions persistantes, particulièrement au niveau d'Abyei. A l'extrémité méridionale du pays, l'action combinée de la RDC, de l'Ouganda et du Sud-Soudan⁵³ a considérablement affaibli l'ARS, sans pour autant éradiquer sa présence.

La situation humanitaire au Darfour et au Sud

La situation humanitaire souffre de la dégradation du conflit au Darfour et les missions sont contraintes d'évacuer leur personnel non essentiel. Face à cette situation, les forces de maintien de la paix restent en sous-effectif et subissent impuissantes les assauts des rebelles qui les perçoivent comme complices de Khartoum, du fait du soutien des Nations unies au DPA. Cela n'entraîne pas pour autant une amélioration des relations avec le pouvoir

50. David Blair, « China and Russia defy Sudan arms embargo », *The Telegraph*, 10 mai 2007.

51. Ces revendications concernent par exemple la reconnaissance d'un Nizara, territoire où les tribus alliées à Khartoum puissent affirmer leur souveraineté. A titre individuel, les combattants janjaweds souhaiteraient également être incorporés dans l'armée soudanaise, et ne pas seulement en porter les uniformes, comme c'est régulièrement le cas. Sur ce dernier point, voir Florence Brisset-Foucault et Jérôme Tubiana, « Darfour, généalogie d'un conflit », *Mouvements*, 9 juin 2007.

52. Un cargo détourné au large des côtes somaliennes transportait une trentaine de blindés, peut-être destinés au gouvernement du Sud-Soudan. Andrew Cawthorne, « US says hijacked tank cargo bound for Sudan », Reuters, 29 septembre 2008 ; <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/LT472610.htm>.

53. « UN commands action against Ugandan rebels », Associated Press, 23 décembre 2008.

central, qui continue de mettre en cause la légitimité des opérations humanitaires. Pillages et violences se multiplient en dehors de quelques camps encore protégés par les casques bleus, mais qui deviennent progressivement un lieu de prolongation des violences interethniques.

Contrairement au Darfour, le constat humanitaire au Sud s'améliore régulièrement. Les réfugiés et déplacés peuvent retrouver un territoire contrôlé de façon plus uniforme par le MPLS. En revanche, Abyei demeure un théâtre de vives tensions que sa population quitte pour Khartoum ou Juba.

L'enjeu des élections régionales et nationales de 2009

L'organisation des élections a pris au Darfour un retard considérable. La commission électorale tarde à être créée du fait des luttes pour en déterminer sa composition. Surtout, la violence perdure et la quasi-totalité des groupes rebelles affirme qu'aucune élection ne peut être tenue dans ces conditions. Néanmoins, le PCN pourrait être tenté de passer outre ces obstacles pour imposer l'organisation d'un simulacre d'élections, boycottées par les mouvements rebelles à l'exception de l'ALS-MM⁵⁴. Le taux de participation dérisoire ferait d'ailleurs perdre toute crédibilité à un résultat pourtant exhibé comme une victoire et un gage de légitimité par Khartoum.

Cette solution a l'avantage de maintenir le CPA en l'état et surtout en ce qui concerne le partage du pouvoir entre le PCN et le MPLS. Bien que la loi nationale d'élection ne garantisse pas la fiabilité du scrutin, le MPLS surmonte ses réticences pour tenter au dernier moment le jeu des urnes. Le PCN et Al-Bashir parviennent ainsi à rester dominants sur le plan national alors que le MPLS s'affirme en remportant la présidence du GSS. Comme alternative à ce scénario, le report des élections ne serait pas forcément une mauvaise chose pour les deux partis puisque cela leur permettrait de maintenir le statu quo dans l'attente des référendums.

L'incertitude des référendums d'autodétermination

Au Darfour, la question du référendum de 2010 ne mobilise pas les électeurs, davantage soucieux de l'amélioration de leurs conditions de vie

54. L'ALS-MM s'était pourtant déclaré en défaveur des élections, « Darful rebel faction express opposition to the upcoming Sudan census », *Sudan Tribune*, 21 avril 2008.

et ne percevant pas l'utilité du découpage administratif dans l'optique de mettre un terme au conflit. C'est au final dans l'indifférence générale que le PCN organise un simulacre de référendum où la solution qu'il préconise, à savoir le maintien de l'actuelle division en trois entités, l'emporte. Les rebelles l'accusent d'avoir une nouvelle fois truqué les urnes pour prolonger une partition du Darfour qui lui permet de maintenir sa domination. Cela implique aussi, comme l'indique le DPA55, la fin de l'autorité régionale de transition, et de facto le retour des pleins pouvoirs à Khartoum sur l'ensemble de la région.

Le référendum de 2011 représente au Sud un enjeu bien différent. Le MPLS a en effet accepté de fermer les yeux sur les nombreux manquements du PCN uniquement grâce à la perspective d'une indépendance proche. Ces tendances indépendantistes se confirment avec la validation par les urnes de la sécession du Sud-Soudan. Le PCN ne reconnaît pas les résultats, mais ne peut immédiatement réagir face à une APLS renforcée grâce à l'argent du pétrole, alors qu'il est également contraint de maintenir au Darfour une partie de l'armée soudanaise. Le sort des régions convoitées par les deux partis reste plus confus, quoique les référendums se tenant au Nil Bleu et dans les montagnes Noubas expriment le souhait des populations de rejoindre le Sud. En revanche, la situation demeure trop tendue à Abyei pour procéder à un vote.

L'enjeu d'Abyei

La recrudescence des violences à Abyei n'a pu permettre la tenue du référendum censé résoudre l'impasse actuelle. Se disant légitimé par les résultats de l'ABC, le MPLS semble de plus en plus enclin à prendre l'enclave par la force. Les heurts se multiplient à la frontière mais ce sont surtout les luttes par procuration entre Khartoum et Juba qui inquiètent. Ainsi, les deux camps n'hésitent pas à mobiliser les populations locales, ce qui aboutit à de dangereux combats inter- et même intra-ethniques. A titre d'exemple, le MPLS se rapproche clairement du mouvement Shahamah, composé essentiellement de Misseriyas. Bien que traditionnellement plus proches du Nord, ces nomades se montrent déçus par l'attitude de Khartoum et se rallient à la rhétorique sudiste de lutte contre la marginalisation. A l'opposé, Khartoum renforce son aide

55. DPA, p. 11.

matérielle et financière au Front de libération d'Abyei⁵⁶, mouvement lui aussi Misseriya, qui soutient le régime et revendique son appartenance au Nord-Soudan. Cette situation se répercute inéluctablement sur la production de pétrole qui ne cesse de baisser, du fait de l'épuisement des réserves, du manque d'investissements et des sabotages sur les puits, insuffisamment protégés par les compagnies privées. Outre ce gâchis économique, c'est donc bien la paix qui se trouve menacée au niveau national à travers le sort de cette enclave désignée à juste titre comme le « Cachemire du Soudan »⁵⁷.

L'attitude des acteurs internationaux

Parmi les voisins du Soudan, le Tchad continue de sponsoriser le MJE et veille à ce que son leader Khalil Ibrahim ne s'affranchisse pas trop de sa tutelle. La Libye soutient verbalement les initiatives pacifiques, mais les Etats arabes ne jouent pas un grand rôle quant il s'agit de ramener Khartoum à la table des négociations ou de financer les missions de maintien de la paix. L'Erythrée poursuit sa politique d'équilibrisme, aidant le MPLS et certaines factions rebelles du Darfour tout en se rapprochant du PCN. Enfin, l'Ouganda ne parvient pas à éteindre la rébellion de l'ARS en dépit de fréquentes incursions sur le sol soudanais.

Au niveau régional, la crise soudanaise confronte l'Union africaine à ses limites. La légitimité continentale s'estompe quelque peu aux yeux des belligérants, qui la perçoivent alternativement comme force complice du PCN, du fait de son soutien aux accords de paix, ou comme force d'occupation à la solde des puissances occidentales. La recrudescence des violences contre les soldats de la MINUAD n'incite pas les membres de l'UA à s'investir davantage, ce qui oblige l'organisation à utiliser une partie de son énergie à convaincre les Etats de ne pas se désengager. La force de paix, manquant d'hommes et de matériel, prend chaque jour davantage l'aspect d'une force d'observation, loin de la mission de protection des civils qui lui était pourtant assignée⁵⁸.

56. « Sudan's Comprehensive Peace Agreement: Beyond the Crisis », International Crisis Group, Africa Briefing N° 50, 13 mars 2008, p. 10.

57. Roger Winter et John Prendergast, « Abyei : Sudan's Kashmir », ENOUGH Strategy Paper 11, janvier 2008.

58. Pour le mandat de la MINUAD, voir <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2007/CS9089.doc.htm>.

En dépit des campagnes de sensibilisation menées par certaines personnalités⁵⁹, les opinions publiques occidentales se désintéressent du conflit. Confortés par cette indifférence, leurs dirigeants se gardent d'intervenir directement dans ce qui pourrait se transformer en un nouveau borborygme. Les troupes américaines retirées d'Irak sont redéployées en Afghanistan, et le Soudan ne fait pas partie des priorités de la nouvelle présidence, malgré les espoirs suscités par l'élection de Barack Obama⁶⁰. La Chine, consommatrice toujours croissante d'hydrocarbures malgré la crise de 2008, poursuit ses investissements et, avec la Russie, ses livraisons d'armement au président Al-Bashir. Enfin, l'UE conserve sa ligne de conduite de sanctions diplomatiques et économiques, mais ne peut faire preuve de suffisamment d'autorité pour faire plier les protagonistes. De plus, les programmes mis en place avec l'aide des Nations unies se heurtent aux problèmes liés à la corruption⁶¹ et au manque de coopération du régime soudanais. Bien que motivée par des intentions louables, l'inculpation de Al-Bashir par la Cour pénale internationale (CPI) n'a pas atteint les effets escomptés. Au Sud, la MINUS bénéficie d'un calme relatif et échappe partiellement aux accusations d'ingérence. Elle ne peut en revanche pas grand-chose contre l'exacerbation des tensions à Abyei.

59. Mia Farrow, par exemple, est très active avec le lancement de la campagne « Fund 4 Darfur ».

60. Au cours de la campagne présidentielle, Barack Obama s'est clairement impliqué sur la question du Darfour, en réclamant plus de fermeté contre le régime de Al-Bashir. Certains de ses engagements sont rappelés par le *Sudan Tribune* du 6 novembre 2008, « Darfur Rebels hail Obama's Victory in US elections ».

61. Le pays est classé 172^{ème} sur 179 au classement 2007 de Transparency International ; http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2007/cpi2007/cpi_2007_table.

3. L'avenir

Le scénario le plus probable : tensions et violences perdurent

La situation au Darfour évolue peu et la région demeure une province en proie aux violences sur laquelle Khartoum exerce une domination fragile. Tirant profit de la division des rebelles et de ses opposants, le PCN conserve toutefois la mainmise sur la plupart des structures nationales mais son autorité s'effrite au sud du pays. Indifférent au sort des Darfouris, le MPLS tolère pour le moment certains abus du parti au pouvoir, et pourrait même accepter un report des élections si nécessaire. En revanche, il ne transigera pas avec le référendum de 2011, supposé lui accorder l'indépendance. Il s'agit donc d'un scénario d'expectative avec une situation qui se révèle beaucoup plus incertaine au-delà de cette date. De ce fait, une indépendance du Sud mettrait de facto un terme au CPA et ne laisserait pas indéfiniment le PCN sans réaction, à commencer dans la région d'Abyei. Pendant ce temps, la communauté internationale aborde le cas soudanais de manière divisée, au mieux en évitant de s'impliquer trop directement, au pire en contribuant à l'exacerbation des tensions. En termes de crédibilité, ce déroulement représente l'issue la plus probable, car il ne fait que prolonger les tendances actuelles.

Autres scénarios possibles

Embrassement généralisé

Ce scénario se fonde sur une évolution défavorable à Khartoum éventuellement déclenchée par une inculpation du président Al-Bashir. Sentant le vent tourner, l'ALS-MM se désolidarise du pouvoir central pour entrer dans l'opposition. Le rejet des accords de paix au Darfour est désormais unanime, sans pour autant favoriser le rapprochement entre factions. Bien au contraire, la situation ne fait que se compliquer avec le Nord-Darfour, qui s'embrase à son tour du fait de l'accroissement des luttes interethniques. Confronté à des rébellions insaisissables et aux offensives du MJE, le PCN voit sa domination contestée et décide d'annuler les élections de 2009 de même que le référendum de 2010.

Cependant, cette annulation est perçue à juste titre par les opposants comme le signe d'une faiblesse qu'il convient d'exploiter. Bénéficiant des ressources pétrolières de sa région, le MPLS profite de l'occasion pour proclamer l'indépendance du Sud sans attendre le référendum de 2011, qui se borne à valider par les urnes une sécession de fait. Dans la foulée, le MPLS cherche également à annexer par la force les régions frontalières, mais son attitude impérialiste lui aliène une partie des populations locales qui combattent dorénavant l'avancée des troupes du Sud. La partition du Soudan est malgré tout consommée et ne fait qu'alimenter les revendications internes, déjà aiguës par la primauté accordée aux dépenses militaires au détriment de budgets sociaux faibles. Alors que les violences gagnent les faubourgs de la capitale, le PCN réagit brutalement avec l'arrivée aux postes stratégiques des partisans de l'aile dure du parti. Au Sud, la situation n'est pas forcément plus rassurante et l'exercice du pouvoir fait apparaître d'inquiétantes lignes de fracture au sein du MPLS⁶². Le retour des réfugiés, de nouveau inquiets pour leur sécurité, cesse, et les mouvements de fuite réapparaissent aux frontières, faisant craindre une propagation du conflit aux pays voisins. La communauté internationale demeure toutefois impuissante et les Etats engagés dans les opérations de maintien de la paix cherchent à retirer leurs troupes, victimes d'attaques incessantes dans des régions désertées par les travailleurs humanitaires.

Une telle éventualité n'est malheureusement pas à exclure. Elle n'est en effet que le résultat de l'absence de concessions dans un pays caractérisé par le manque de culture démocratique et où, comme le rappelle Alex de Waal, la violence est non seulement possible, mais reste aussi l'option par défaut⁶³.

La pacification

Une évolution positive repose avant tout sur d'hypothétiques concessions du PCN. Ces concessions sont le fruit d'un calcul stratégique selon lequel la situation se trouve dans l'impasse et que seule une ouverture contrôlée procurerait au régime le surcroît de légitimité populaire nécessaire à son maintien. Concrètement, cela revient à accepter la concurrence d'autres

62. « Sudan's Comprehensive Peace Agreement: Beyond the Crisis », International Crisis Group, Africa Briefing N° 50, 13 mars 2008, p. 6.

63. « Fighting is not only thinkable, it's the default option », cité dans De Waal, op. cit. dans note 2.

partis politiques et à mieux répartir les ressources issues de l'exploitation pétrolière. Au Darfour, les accords de paix ne pourront toutefois pas être approuvés sans de solides compensations, mais l'idée d'une trêve accompagnée de gestes de bonne volonté, tels qu'une meilleure dotation de la commission d'indemnisation des déplacés⁶⁴, serait sans doute un premier pas dans cette direction. De plus, un cessez-le-feu permettrait de relancer le dialogue entre les rebelles et surtout de diminuer les violences, contribuant ainsi à l'amélioration de la situation sur le plan humanitaire. Après d'inévitables retards, la pacification rend enfin possible la tenue des élections, coïncidant potentiellement avec le référendum de 2010, et marque l'entrée au parlement de députés de l'ALS ou du MJE alliés au CPS. Le PCN tire quant à lui profit de son assise nationale et d'un nouvel élan de sympathie pour conserver le pouvoir alors que le MPLS confirme sa domination régionale. En dépit de ses efforts, Khartoum ne parvient pas à empêcher l'indépendance du Sud-Soudan auquel sont rattachées après consultation populaire les régions frontalières, dont l'enclave d'Abyei qui bénéficie d'un statut particulier. Dans ce processus de sortie de crise, il convient encore de signaler le dynamisme de la communauté internationale, portée par la nouvelle administration Obama. En sus d'une diplomatie plus incisive, la diminution des violences incite également les Etats à investir davantage dans les missions de maintien de la paix et les programmes de développement.

La pacification du Soudan passerait sans doute par ces étapes, mais une telle issue reste pourtant très incertaine. Cette possibilité va à l'encontre des orientations actuelles et ne témoigne en rien d'une conversion aux idéaux démocratiques. Si le pari du PCN venait à échouer, il est en effet peu probable de le voir reconnaître l'indépendance du Sud-Soudan ou l'accession d'un autre parti à la présidence nationale. Ce scénario repose également sur la capacité des rebelles à jouer le jeu démocratique, y compris dans la défaite.

64. Elle est actuellement dotée de 100 millions de dollars alors que le MJE en réclame 2 milliards. « Darfur: Revitalising the Peace Process », International Crisis Group, Africa Report N°125, 30 avril 2007, p. 19.



Conclusion : La nécessité d'une approche globale et les limites de l'Union européenne

Dans cet essai, consacré surtout aux aspects sécuritaires de la question, nous avons cherché à établir des liens entre les conflits au Sud-Soudan et au Darfour en envisageant plusieurs scénarios. Ceux-ci n'ont pas l'ambition de prédire le futur avec exactitude mais ont été rédigés afin d'en présenter une manifestation crédible. Les trois développements peuvent en ce sens s'apparenter à des stéréotypes, entre une évolution jugée la plus probable, une évolution catastrophique et enfin une évolution pacifique. Certaines pistes, comme la stabilisation du pays via un écrasement des mouvements rebelles par le pouvoir central, n'ont pas été explorées ici.

Parmi les différents protagonistes, le PCN est indéniablement l'acteur clé de ce conflit, tant l'avenir du pays dépend de sa puissance et de sa stratégie. C'est donc principalement l'espace laissé libre par le parti au pouvoir qui délimite la marge de manœuvre des autres acteurs de la scène intérieure soudanaise. Par ailleurs, les rebelles du Darfour semblent moins bien préparés que le MPLS à tirer profit de son éventuel affaiblissement. La responsabilité de la communauté internationale ne doit pas non plus être sous-évaluée. Le Tchad joue ainsi un rôle central grâce à l'aide apportée aux rebelles du Darfour, mais cesser de soutenir le MJE pourrait lui permettre de passer du statut de voisin ingérant à celui de négociateur. Dans le même ordre d'idée, l'affirmation de l'Union africaine comme organe régional de référence dépendra de son habilité à apaiser les tensions. L'élection de Barack Obama a également le potentiel de changer profondément la donne, si le président reste fidèle aux convictions exprimées lors de sa campagne. Enfin, les liens privilégiés de la Chine et de la Russie avec le régime de Al-Bashir en font des interlocuteurs centraux pour parvenir à un consensus politique. Toutefois, cette qualité de conciliateur pourrait se révéler à double usage. Ainsi, les deux pays pourraient être tentés de laisser la situation se détériorer, pour accroître au moment opportun les bénéfices tirés de leur médiation.

Le choix de l'horizon 2011 était guidé par l'échéance majeure du référendum au Sud-Soudan. Bien que l'intervalle soit sans doute trop restreint pour assister à la pacification totale du pays, il est en revanche largement suffisant pour permettre son embrasement généralisé. On peut dès lors également commencer à s'interroger sur les événements susceptibles d'intervenir au-delà de cette date. La question la plus brûlante réside dans la probable proclamation d'indépendance du Sud-Soudan. Les éléments actuellement à notre disposition n'incitent pas à croire en une transition pacifique, et même si la situation parvenait à se stabiliser d'ici là, il est peu probable que la paix résiste à la partition du pays.

Pour terminer, quelques remarques relatives à propos de l'action de l'Union européenne. Jusqu'ici relativement absente des débats, l'UE doit saisir l'opportunité de prendre enfin l'initiative. Confrontée aux difficultés de la mise en place de sa propre politique étrangère, elle a ainsi beaucoup à gagner en termes de reconnaissance internationale. Un des fers de lance de cette diplomatie européenne pourrait être son envoyé spécial au Soudan qui se trouve en position favorable pour relancer le dialogue entre les différentes parties, et particulièrement entre les groupes rebelles du Darfour. Le déploiement d'une mission de l'EUFOR à l'est du Tchad représente en outre l'occasion non seulement d'adopter une approche régionale des conflits, mais aussi d'impliquer davantage le pays voisin dans les pourparlers.

Annexe

Sigles

ABC	Commission sur les frontières de la région d'Abyei (<i>Abyei Boundaries Commission</i>)
ALS	Armée de libération du Soudan
ALS-AW	Armée de libération du Soudan, faction Abdelwahid Mohamed Nur
ALS-MM	Armée de libération du Soudan, faction Minni Minawi
APLS	Armée populaire de libération du Soudan
ARS	Armée de résistance du Seigneur
ARTD	Autorité régionale de transition au Darfour
CPA	Accord de paix global (<i>Comprehensive Peace Agreement</i>)
CPI	Cours pénale internationale
CPS/N	Congrès populaire soudanais/national
DDR	désarmement, démobilisation, réinsertion/réintégration
DPA	Accord de paix sur le Darfour (Darfur Peace Agreement)
FAS	Forces armées soudanaises
FLA	Front de libération d'Abyei
GUN	Gouvernement d'unité nationale
GSS	Gouvernement du Sud-Soudan
MJE	Mouvement pour la justice et l'égalité
MJE-LC	Mouvement pour la justice et égalité, faction leadership collectif
MPLS	Mouvement populaire de libération du Soudan
MINUAD	Mission d'intervention des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour
MINUS	Mission des Nations unies au Soudan
PCN	Parti du congrès national
UA	Union africaine

OCCASIONAL PAPERS

- n° 74 Déc 2008** The EU, NATO and European Defence – A slow train coming
Asle Toje
- n° 73 Nov 2008** Nécessité et difficultés d'une coopération de sécurité et de défense entre l'Europe et l'Amérique latine
Alfredo G.A. Valladão
- n° 72 Sep 2008** EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006
Claudia Major
- n° 71 Jui 2008** 2007 : Les enjeux des élections législatives en Algérie et au Maroc
Luis Martinez
- n° 70 Déc 2007** The EU and Georgia: time perspectives in conflict resolution
Bruno Coppieters
- n° 69 Oct 2007** Lessons learned from European defence equipment programmes
Jean-Pierre Darnis, Giovanni Gasparini, Christoph Grams, Daniel Keohane, Fabio Liberti, Jean-Pierre Maulny and May-Britt Stumbaum
- n° 68 Sep 2007** Relations in the Russia-Ukraine-EU triangle: 'zero-sum game' or not?
Vsevolod Samokhvalov
- n° 67 Jui 2007** Crisis in Turkey: just another bump on the road to Europe?
Walter Posch
- n° 66 Fév 2007** Beyond international trusteeship: EU peacebuilding in Bosnia and Herzegovina
Stefano Recchia
- n° 65 Nov 2006** Entre Balkans et Orient: l'approche roumaine de la PESC
Gheorghe Ciascai
- n° 64 Oct 2006** The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership
Nicola Casarini
- n° 63 Mar 2006** Security by proxy? The EU and (sub-)regional organisations: the case of ECOWAS
Bastien Nivet
- n° 62 Fév 2006** The Baltics: from nation states to member states
Kestutis Paulauskas
- n° 61 Déc 2005** The EU mission in Aceh: implementing peace
Pierre-Antoine Braud and Giovanni Grevi
- n° 60 Oct 2005** The EU in Moldova – Settling conflicts in the neighbourhood
Nicu Popescu
- n° 59 Jui 2005** L'évolution stratégique du Japon : un enjeu pour l'Union
Régine Serra

ISBN 978-92-9198-135-9

ISSN 1608-5000

QN-AB-09-075-FR-C

publié par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE
43 avenue du Président Wilson - 75775 Paris cedex 16 - France

tél + 33 (0) 1 56 78 91 30

Fax + 33 (0) 1 56 89 19 31

e-mail: info@iss.europa.eu

www.iss.europa.eu