

Pression européenne : leviers financiers de l'UE au Soudan du Sud

Brad Brooks-Rubin et Jonathan Benton
Mars 2018

Résumé analytique

Ces dernières années, la gravité de la situation au Soudan du Sud a pris des proportions alarmantes. L'histoire, pourtant brève, de ce jeune pays est marquée par un conflit violent et par l'échec des accords de paix, qui ont entraîné la crise humanitaire la plus sévère au monde¹. À l'heure où un énième accord de cessation des hostilités est remis en cause et où l'espoir d'un leadership régional face à la révolte éthiopienne faiblit, il est temps, pour l'Union européenne, de prendre les choses en main avec transparence et cohérence en instaurant un levier financier susceptible de jouer un rôle crucial dans la réactivation durable du processus de paix.

En 2017, l'Union européenne a fourni au Soudan du Sud une aide de plus 350 millions d'euros, laquelle visait notamment à soutenir les pays voisins face aux défis colossaux liés à la prise en charge des réfugiés, qui sont plus de deux millions à avoir traversé la frontière en quête de sécurité². En raison de son appartenance à la Troïka formée avec les États-Unis et la Norvège, le Royaume-Uni joue un rôle prépondérant dans la diplomatie internationale au Soudan du Sud, tandis que plusieurs États membres de l'Union européenne remplissent une fonction essentielle dans la prestation d'un soutien et d'une aide au développement au sein du pays et dans la région. Outre-Atlantique, les États-Unis restent un acteur de premier plan en ce qui concerne les enjeux politiques sud-soudanais. Depuis septembre 2017, un certain nombre de mesures ont été prises face à la crise. Le département du Trésor des États-Unis a notamment instauré, pour la première fois, un « Conseil » sur le blanchiment d'argent pour mettre en lumière la menace directe que la corruption fait peser sur le secteur bancaire et sur les États-Unis. Les décisions prises par le département du Commerce qui ne relevaient pas de sanctions visaient, quant à elles, le secteur pétrolier³. Compte tenu des nombreuses incertitudes qui caractérisent le gouvernement Trump, marqué par le limogeage du Secrétaire d'État Rex Tillerson et du Conseiller à la Sécurité nationale H.R. McMaster, la stratégie diplomatique globale des États-Unis reste toutefois confuse, tout comme son niveau d'engagement. Associée à la paralysie du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur la question du Soudan du Sud, cette ambiguïté ouvre la voie à une intervention explicite et nécessaire de la part de l'Union européenne face à la crise.

Au lieu de mettre en œuvre une stratégie globale instaurant des leviers de changement significatifs à la hauteur de cet engagement critique, l'Union européenne est, à ce jour, surtout intervenue par le biais d'une aide financière et humanitaire. Or, en l'absence d'une telle stratégie actualisée en matière de

1 [The Enough Project](http://TheEnoughProject.org) • enoughproject.org

pression financière et de mesures d'incitation connexes (auxquelles l'Union n'a jamais eu recours dans le contexte des conflits subsahariens), la crise et la souffrance perdureront.

Le 2 février 2018, l'Union européenne s'est timidement lancée sur cette piste en décidant de sanctionner trois hauts représentants sud-soudanais (anciennement ou actuellement en poste). Elle doit veiller à ce qu'il ne s'agisse pas là d'une décision isolée, mais bien de la première étape d'une stratégie durable dans le cadre de laquelle cette mesure sera suivie par l'imposition et l'application de pressions financières à d'autres responsables sud-soudanais encourageant la violence ou impliqués dans la grande corruption, qu'ils fassent partie du gouvernement ou de l'opposition. Ces mesures devront, si possible, viser les multiples sociétés détenues ou contrôlées par ces responsables et par leurs familles.

À court terme, l'Union européenne peut déployer les dispositifs de pression financière modernisés ci-dessous :

- **Sanctionner les principaux saboteurs du processus de paix, ainsi que leurs réseaux commerciaux.** Les sanctions qui ne visent qu'une poignée de personnes et qui ne sont pas appliquées manquent d'efficacité. Les mesures punitives doivent non seulement toucher les individus, mais aussi leurs réseaux : dans la mesure du possible, les sociétés détenues ou contrôlées par les personnes sanctionnées doivent être prises en compte dans les interventions de l'Union européenne. Cette démarche peut être officielle ou indirecte : il peut s'agir de communiquer des noms au secteur bancaire.
- **Émettre des avertissements ou des alertes à l'intention des institutions financières concernant les risques en matière de blanchiment d'argent associés aux personnes sud-soudanaises politiquement exposées.** Ces mesures seront d'autant plus efficaces si les États membres dont le secteur financier est le plus développé, tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni, en prennent l'initiative.
- **Mobiliser les gouvernements voisins.** Les délégations de l'Union européenne doivent faire pression sur les principaux pays de la région, et notamment sur les cellules de renseignement financier, les banques centrales et les ministères des Affaires étrangères du Kenya et de l'Ouganda, pour les inciter à réagir face aux risques de blanchiment d'argent associés aux personnes politiquement exposées (PPE) sud-soudanaises. L'influence de l'Union européenne au Kenya, un pays qui a beaucoup mis l'accent sur le développement de son secteur financier, a augmenté parallèlement à la part de la dette nationale croissante qu'elle détient.
- **Rencontrer les banques intervenant dans la région.** L'Union européenne peut sensibiliser aussi bien les gouvernements que les banques, à travers des missions directes auprès de ces dernières pour évoquer le risque d'activités illicites et de blanchiment d'argent au Soudan du Sud ou du fait de PPE sud-soudanaises. Il s'agit en particulier des principales banques de la région, ainsi que de celles qui fournissent des services de correspondance bancaire en Europe, notamment à Londres et à Berlin.

Sur le moyen à long terme, l'UE devrait appliquer les recommandations suivantes :

- **Imposer des mesures restrictives sur les secteurs économiques** qui se trouvent sous la houlette de certaines élites politiques et militaires, notamment les industries extractives, ainsi que le secteur bancaire et celui des transports. Ces mesures ne doivent pas nécessairement être limitées au gel des avoirs et aux interdictions de voyager. Elles peuvent inclure des décisions visant à encourager les sociétés, notamment européennes, à adopter des

comportements commerciaux responsables : définition d'exigences en ce qui concerne les rapports relatifs au devoir de diligence ou limitation des crédits, par exemple.

- **Poursuivre le développement de son processus d'évaluation autonome des pays tiers à haut risque** dont les carences stratégiques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme constituent une menace considérable pour le système financier de l'Union européenne (au lieu de réserver ce processus aux pays présentant un « intérêt économique » pour celle-ci).
- **Devenir un membre actif du Groupe antiblanchiment de l'Afrique orientale et australe (GABAOA).**
- **Organiser des débats sur les exigences en matière de gouvernance qui conditionnent le décaissement d'aides non urgentes**, et réévaluer les prêts multilatéraux aux institutions gouvernementales dirigées par des responsables politiques corrompus, comme l'Accord de Cotonou⁴.

S'ils sont déployés avec patience et assiduité, ainsi que de manière coordonnée, ces éléments stratégiques peuvent renforcer le levier nécessaire pour enfin mettre un terme aux agissements des responsables de la crise sud-soudanaise, tout en élargissant le rôle de l'Union européenne au-delà de la simple prestation sans fin d'une aide financière et humanitaire sans l'ombre d'un espoir de solution.

Notes de fin

¹ Radio Tamazuj, « IGAD dismayed at continuing ceasefire violations in South Sudan », 20 mars 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://radiotamazuj.org/en/news/article/igad-dismayed-at-continuing-ceasefire-violations-in-south-sudan>.

² Commission européenne, Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes, « Fiche info sur le Soudan du Sud », disponible à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/echo/where/africa/south-sudan_fr (consultée pour la dernière fois en mars 2018).

³ Département du Trésor des États-Unis, « Treasury Targets South Sudanese Government Officials and Related Companies for Continued Destabilization », communiqué de presse du 6 septembre 2017, disponible à l'adresse suivante : <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0152.aspx> ; Code des règlements fédéraux des États-Unis, « Addition of Certain Persons to the Entity List and Removal of Certain Persons From the Entity List; Correction of License Requirements, Final Rule, 15 C.F.R. », partie 744 (2018), disponible à l'adresse suivante : <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2018-03-22/pdf/2018-05789.pdf>.

⁴ Secrétariat ACP et Centre européen de gestion des politiques de développement, *L'Accord de Cotonou : Manuel à l'usage des acteurs non étatiques* (Bruxelles : 2003), disponible à l'adresse suivante : http://www.acpcultures.eu/upload/ocr_document/ACP_AccordCotonou-ManuelpourActeursNonEtatiques_2004.pdf.