



SciencesPo.

CERI
CNRS

NAISSANCE D'UN ETAT : LE SUD-SOUDAN ET SON CONTEXTE REGIONAL

Roland Marchal

(Chargé de recherche au CERI-Sciences Po/CNRS)

Le 9 juillet, l'indépendance du Sud-Soudan a été célébrée par les uns comme le terme d'une guerre civile qui ravageait le Soudan depuis l'indépendance (en fait quelques semaines auparavant) et avait causé plusieurs millions de morts. Pour d'autres, la création de ce nouvel Etat marque la mainmise occidentale sur la géopolitique régionale et le retour d'Israël dans le *containment* direct des régimes musulmans les plus favorables à un Etat palestinien. Surtout, y compris parmi ses plus grands partisans, la situation interne du nouvel Etat suscite des inquiétudes croissantes sur la paix civile intérieure et la gouvernance économique, en dépit des déclarations apaisantes proférées par les cadres dirigeants. A ces interrogations s'ajoute une inconnue de taille : la situation régionale rendue plus volatile encore par la non-résolution du conflit entre l'Erythrée et l'Ethiopie et le repli du régime nord-soudanais sur ses fondations les plus policières alors même qu'il est confronté à de multiples défis politiques et économiques liés à la séparation d'avec le Sud-Soudan.

UN CONFLIT NORD-SUD ?

La dynamique politique enclenchée depuis l'indépendance du Sud-Soudan va sans nul doute obliger de nombreux sympathisants du Mouvement/Armée populaire de libération du Soudan (MPLS/APLS) à revisiter le problème Nord-Sud tel qu'il a été dessiné et figé dans le sens commun, le discours politique et l'analyse universitaire depuis près d'un demi-siècle. Combien de fois a-t-on entendu que cette guerre opposait le Nord musulman et arabe au Sud africain chrétien et animiste ? Il va falloir accepter que la réalité soit un peu plus compliquée et que cette complexité est constitutive de la définition de la citoyenneté dans le Nord et le Sud du Soudan.

Une analyse historique du conflit montrerait que la mise en exergue de cette dimension religieuse ou ethnique n'a pas toujours existé et souvent correspondu à l'influence ou à la volonté de s'attirer le soutien de secteurs précis de l'opinion internationale ; au tout début des années 1960, celle des missionnaires européens ou dans les années 1990 celle de la droite religieuse américaine.

Constater un tel fait ne signifie pas que ces éléments explicatifs relèvent de la pure propagande mais invite quand même à questionner l'évidence d'un discours tenu tant au Nord qu'au Sud du Soudan qui a longtemps fait fi de la pluralité sociale et religieuse et, surtout, d'une arène politique peu structurée par ces différences. On le constate tragiquement aujourd'hui avec le retour de la guerre à l'intérieur du Nord Soudan où l'armée gouvernementale prétend éliminer des combattants « étrangers », originaires des monts Noubas et de la région du Nil bleu et membres de l'APLS.

S'il y a bien eu un problème Nord-Sud, il faut plutôt le voir comme la routinisation d'inégalités sociales et politiques (entérinées par une très grande partie de la population, pas seulement par un ou des régimes contestables) qui existent à l'échelon du pays tout entier. La dynamique spécifique de construction et de fonctionnement de l'Etat doit être mise en cause si tant est que l'on désirât définir une citoyenneté soudanaise ou aujourd'hui nord soudanaise et sud-soudanaise. Cet enracinement social explique pourquoi, hier et aujourd'hui, des régimes souvent impopulaires ont pu valider la guerre contre une partie de leurs populations.

Tragiquement, la question de la citoyenneté se pose à nouveau au Nord-Soudan dans les accrochages au Darfour, dans les monts Noubas, dans la région du Nil Bleu et peut-être bientôt ailleurs. Mais, le débat politique qui suit la constitution du nouveau gouvernement au Sud-Soudan après le 9 juillet prouve que cette égalité citoyenne tant évoquée comme une raison de la lutte contre Khartoum trouve finalement bien de partisans dès lors que les Sud-Soudanais se considèrent les uns par rapport aux autres. Au-delà des problèmes

spécifiques liés à l'histoire de la guerre ou à la difficulté d'une organisation politico-militaire à se transformer en pouvoir civil, la multiplicité des conflits et la brutalité des forces de coercition attestent d'une citoyenneté en friches dans le jeune Etat.

QUEL REGIME ?

Les Sud-Soudanais ont, dès 1947, demandé un fonctionnement de l'Etat qui préserverait leurs intérêts (ou à tout le moins, celui de leurs élites). Le premier épisode de conflit (1955-1972) est largement dominé par cette revendication, même si existent un temps un discours plus religieux et l'affirmation, minoritaire alors, d'un courant séparatiste. Les accords d'Addis-Abeba en 1972 proposaient un modèle fédéral qui, sans surprise, ne pouvait fonctionner très longtemps compte tenu des fortes divisions existant à l'intérieur du Sud-Soudan et du climat politique changeant à Khartoum.

La création du MPLS en 1983 se voulait une réponse en actes aux faiblesses du premier mouvement armé et à la décomposition de ses élites politiques. Il devait aussi beaucoup, on l'a bien oublié, à l'Ethiopie de Mengistu Haïle Mariam. De fait, pendant pratiquement deux décennies, le Mouvement populaire de libération du Soudan a été présente à travers l'Armée populaire de libération du Soudan : le fonctionnement politique interne relevait d'une chaîne de commandement militaire et les dissidents identifiés comme des traîtres en temps de guerre, étaient emprisonnés pendant des mois ou plus simplement exécutés.

L'opinion internationale a, surtout après le coup d'Etat islamiste de juin 1989 à Khartoum et la fin de la guerre froide, voulu voir dans son dirigeant, John Garang, un officier charismatique doté d'un sens politique hors du commun. Après juin 2002, les négociations avec Khartoum fournirent autant de preuves du talent de sa petite équipe de conseillers politiques que de signes de la faiblesse politique de son organisation.

Aujourd'hui, l'APLS, devenue depuis juillet 2011 l'armée du nouvel Etat, demeure le véritable cœur du pouvoir. La culture politique du MPLS n'a guère changé, pas plus d'ailleurs que la composition de ses élites, leur goût pour se construire des féodalités et recourir à leurs groupes ethniques pour mieux faire valoir leur influence politique. Quitte à grossir le trait, le MPLS a donc de très grandes difficultés à se démobiliser dans la mesure où les contradictions restent très vives en son sein et pourraient à terme conduire à des incidents armés. Ce dernier terme atténue souvent la violence de la répression ou édulcore la dimension politique de problèmes qualifiés opportunément d'intercommunautaires.

Le MPLS sacrifie à une idéologie de mouvement de libération nationale dont le noyau dur peut s'exprimer très simplement : ses chefs se sont battus pendant plus d'une génération pour la libération de leur pays et n'entendent pas voir cet acquis contesté par des groupes

extérieurs au mouvement. Le multipartisme, qui est une exigence des donateurs occidentaux existe aujourd'hui au Sud-Soudan mais sa signification est réduite dès lors que les enjeux politiques sont significatifs. Comme en Erythrée, en Ethiopie, en Ouganda, la classe dirigeante actuelle arrivée au pouvoir par les armes estime être la seule légitime pour conduire les affaires du pays.

Le MPLS est enfin un mouvement qui a eu un recrutement tout à fait particulier au Sud-Soudan (mais aussi au Nord-Soudan), s'appuyant sur certaines communautés et en ostracisant d'autres. Cette situation ne tient pas seulement au hasard de l'histoire mais aussi aux formes de guerre civile entre Sud-Soudanais qu'a connue cette région au moins depuis 1983. Pendant des années, il a été très commode d'associer ces conflits à des manipulations de Khartoum parce que, en effet, ce dernier a très souvent fourni aux milices locales les moyens de leur survie et de la guerre. Mais cette association avec l'ennemi du Nord ne règle pas la question des revendications et de l'enracinement populaire de ces milices, ou des révoltes contre les mauvais traitements commis par l'APLS dans certaines zones.

De ce point de vue, la dépendance extrême vis-à-vis de la rente pétrolière aiguise les dynamiques de divergence plutôt qu'elle n'en limite la nocivité. Comme on le voit dans d'autres pays pétroliers, la centralité de la rente renforce les logiques de segmentation ainsi que le factionnalisme et le tribalisme politique. Certes, dans le jeune Etat certains rêvent d'une démocratie et les donateurs influents qui ont portés le jeune Etat sur les fonts baptismaux ne sont ni naïfs ni aveugles. Mais le réalisme politique appliqué à cette région et la stratégie de tensions poursuivie par Khartoum convergent vers la construction d'un *statu quo* autoritaire qui espère préserver l'essentiel, la survie d'un Etat aujourd'hui sans véritable substrat social.

DE NOMBREUX DEFIS INTERNES

Il faut se rendre à l'évidence que la reconstruction du Sud-Soudan ne saurait être qu'une construction. L'époque de la politique coloniale et le demi-siècle d'instabilité qui a suivi n'ont guère contribué à bâtir un appareil d'Etat, les fondements d'une administration locale et le minimum d'infrastructures qui permettraient de fournir au niveau pratique les bases d'une circulation généralisée des biens et des hommes dans ce territoire.

L'administration locale n'a souvent existé que de façon très discontinue et a toujours été dépourvue de moyens. La (re)créer dans un contexte marqué par la fin d'un conflit et peut-être le début d'un nouveau, comme la gestion des effets de la guerre en terme de migrations internes et de rapports de force sociaux ou un partage du pouvoir incertain entre nouvelles

élites politico-militaires relève d'une gageure qui fait les beaux jours des consultants étrangers mais ne constitue souvent qu'un simple simulacre dissimulant à peine la primauté des forces de coercition sur le reste d'un appareil d'Etat central et local souvent déchiré par des luttes microcholines.

L'absence d'infrastructures, pour ne se limiter ici qu'aux moyens de communication, laisse parfois quand l'avion ou l'hélicoptère sont indispensables pendant au moins huit mois de l'année pour accéder à certaines zones. De ce fait, l'isolement des uns justifie la surreprésentation des autres mais ne fournit guère les moyens de consolider une paix civile déjà entamée par les multiples abus et la faible intégration des élites locales dans le processus politique national. La preuve tragique de cet état de fait est la récurrence d'affrontements « ethniques » ou « tribaux » dont les victimes se comptent souvent par centaines et où la neutralité bienveillante de l'Etat est une fiction. Une situation dont on espère les acteurs occidentaux avertis.

La responsabilité de ces conflits est le plus souvent attribuée à Khartoum, même si les preuves ne sont pas toujours évidentes. En grande majorité, ces affrontements restent ancrés dans des terroirs particuliers sans que leurs acteurs n'envisagent de construire un discours d'opposition nationale au pouvoir en place à Juba. Néanmoins, leur récurrence pose question : faut-il admettre que, les citoyens vont continuer à se massacrer avec un bel enthousiasme dans la nouvelle et toute belle république ? Pourquoi l'Etat nouveau fait-il preuve au mieux d'une indifférence polie envers des affrontements qui font plus de morts qu'au Darfour ?

On en revient ainsi à ce primat de la force et à la présente incapacité (ou absence de volonté) des dirigeants du Sud-Soudan à s'atteler à construire un lien citoyen sur autre chose que la distinction d'avec le Nord. Le coût humain du conflit avec Khartoum a rendu un temps une telle attitude admissible mais après plus de cinq années de mise en œuvre de l'accord de paix, ce consensus mou au sujet du blâme de l'adversaire et le fait de ne pas assumer ses nouvelles charges fait pour le moins problème.

Dans cette situation, on comprend aussi pourquoi, malgré à nouveau l'enthousiasme de nombreux activistes sud-soudanais ou étrangers, la construction démocratique reste dans un entre-deux peu salubre, les gens en armes marquant de mille et une manières leur prépondérance sur le reste des arcanes du pouvoir et sur les civils, priés d'obéir aujourd'hui comme ils l'ont fait hier au moment de la guerre.

Le pessimisme de cette interprétation ne se fonde pas seulement sur les dynamiques politiques au Sud-Soudan. Il faut bien dire que les grands donateurs occidentaux n'ont pas vraiment voulu soutenir la démocratie dans les pays de la région. Si certaines chancelleries occidentales multiplient les condamnations vis-à-vis de Khartoum, leur silence sur l'Ethiopie,

l'Ouganda, l'Erythrée et le Rwanda est préoccupant. Dans cette région, les gouvernements occidentaux affirment des valeurs mais sont très parcimonieux dans le choix des pays où celles-ci doivent être mises en œuvre.

LE SUD-SOUDAN, ACTEUR ET EXPRESSION DE REEQUILIBRAGES REGIONAUX

Pourtant, l'existence d'un Sud-Soudan indépendant va profondément recomposer la situation politique et économique régionale au-delà même de ses relations compliquées (et sans doute guerrières) avec Khartoum. L'émergence d'une économie pétrolière régionale (dans laquelle la firme Total jouera un rôle de premier plan) est probable dans les deux années à venir. La découverte d'importants gisements en Ouganda, l'intérêt à prospecter en *offshore* sur certains segments de la côte kenyane, les espoirs que suscite le Bloc B au Sud-Soudan, la poursuite probable d'une relation heurtée avec Khartoum sont des éléments qui suscitent de multiples interprétations mais qui augurent d'une économie pétrolière régionale qui affectera profondément la structure économique de l'Afrique de l'Est.

Une normalisation des relations avec Khartoum semble improbable sur le court terme, d'autant que certains opposants au régime au Nord-Soudan et des politiques en place au Sud pensent que le régime de Khartoum doit être renversé. Pour de nombreux analystes, un changement de régime est possible au Nord-Soudan même si ceux-ci restent généralement très prudents sur les répercussions à moyen terme. Beaucoup s'interrogent notamment sur les conséquences du printemps arabe dans la région. Il est en effet probable que le régime nord-soudanais sera moins isolé que jamais dans son environnement régional même si la population urbaine du pays pourrait initier de nouveaux mouvements revendicatifs en raison d'une situation économique très difficile. L'ambivalence des mouvements de révolte contre les dictatures en Egypte, en Tunisie, en Libye, au Yémen et en Syrie peut définir une nouvelle polarisation entre une « Afrique du Nord » très influencée par l'islam politique et une zone méridionale fortement ancrée dans le camp occidental et cultivant des relations étroites avec Israël.

Cette recomposition pourtant sera menée dans un cadre très compétitif entre deux régions qui se superposent largement au niveau intergouvernemental mais n'ont pas le même type de gouvernance interne, la Communauté est-africaine et la Corne de l'Afrique. Surtout, elle mettra aux prises deux pays qui se conçoivent comme de possibles puissances régionales dans la période qui s'ouvre : l'Ouganda, dopé par la production pétrolière et l'exportation de ses talents militaires, et l'Ethiopie, dotée d'une diplomatie talentueuse mais soumise aux errements de ses dirigeants tant au niveau interne que dans la gestion de conflits régionaux où ils sont en première ligne (Erythrée, Somalie).