



Centre d'Études et de Documentation Économiques, Juridiques et Sociales

MAEE/ USR 3123 CNRS

مركز الدراسات والوثائق الاقتصادية والقانونية والإجتماعية

LES DEUX SOUDANS (NORD ET SUD)  
À L'ÉPREUVE DE L'INDÉPENDANCE :  
ÉVOLUTION DES SYSTÈMES DE POUVOIRS  
À KHARTOUM ET DJOUBA,  
ET INTERACTION AVEC LA COMMUNAUTÉ  
INTERNATIONALE

—  
Rapport FINAL

—  
Étude EPS 2011

**Agnès de Geoffroy**

**Einas Ahmed**

**David Ambrosetti**

**Lotje de Vries**

Jun 2012

\*\*\*\*\*

***Les deux Soudans (Nord et Sud) à l'épreuve de l'indépendance : évolution des systèmes de pouvoirs à Khartoum et Djouba, et interaction avec la communauté internationale.***

Rapport réalisé pour la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS), juin 2012

Auteurs : Agnès de Geoffroy, Einas Ahmed, David Ambrosetti, Lotje de Vries

Traduction, relecture et édition : Raphaël Botiveau

**Centre d'Études et de Documentation Économiques, Juridiques et Sociales**

Antenne du CEDEJ – Khartoum 2

Ambassade de France au Soudan – S/C Valise Diplomatique, 92438 Chatillon CEDEX – France

Tel : (249) 183 57 60 92

Email : [cedejkhartoum@gmail.com](mailto:cedejkhartoum@gmail.com)

\*\*\*\*\*

# Table des matières

<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>3</b>
<b>SIGLES ET ACRONYMES</b> .....	<b>5</b>
<b>CARTE</b> .....	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>8</b>
▪ Méthodologie .....	9
▪ Plan .....	11
<b>CHAPITRE 1 – LE SOUDAN</b> .....	<b>12</b>
1-1 LE PARTI DU CONGRES NATIONAL ET LA DEUXIEME REPUBLIQUE .....	13
1.1.A <i>Une année 2011 éprouvante pour le régime soudanais</i> .....	13
1.1.B <i>L'évolution des rapports de force au sein du régime</i> .....	16
1.1.C <i>Les enjeux de la reconduction ou de la succession du Président</i> .....	19
1.1.D <i>Le régime soudanais face au risque insurrectionnel ?</i> .....	22
1-2 LES RELATIONS INTERNATIONALES DU SOUDAN .....	23
1.2.A <i>Les échanges diplomatiques et économiques bilatéraux hier et aujourd'hui</i> .....	23
▪ Les relations avec les États-Unis depuis le coup de juin 1989 : un hégémon accommodant .....	24
▪ L'embellie économique des années 2000 et les nouveaux partenaires asiatiques, voie du salut politique .....	26
▪ Ménager le nouveau protecteur : les relations sino-soudanaises .....	28
▪ Entre sécession du Sud et récession économique : un enjeu politique brûlant .....	29
1.2.B <i>Violences insurrectionnelles et contre-insurrectionnelles périphériques : les oligopoles de la violence et leur coût politique</i> .....	32
▪ Les effets économiques des politiques foncières dans des contextes de violences armées .....	32
▪ Multiplication des « oligopoles de la violence » localement instables, et montée en force politique des services de sécurité à Khartoum .....	33
▪ L'enchevêtrement d'espaces politiques transfrontaliers et régionaux conflictuels .....	34
1.2.C <i>Face à la « communauté internationale » : un régime renforcé dans ses positions à court terme, après quelques contorsions</i> .....	37
▪ Sanctions, poursuites et opprobres internationaux .....	37
▪ « Forum shopping » soudanais : quelles arènes pour les négociations de paix ? .....	40
▪ Le choix du statu quo: entre interlocuteurs « durs » et « pragmatiques » .....	42
▪ D'une mission de paix à l'autre : entre faiblesse dissuasive et opportunités politiques .....	44
<b>CHAPITRE 2 – LE SOUDAN DU SUD</b> .....	<b>48</b>
2-1 ANALYSE DU CONTEXTE HISTORIQUE ET SOCIAL .....	48
2.1.A <i>Histoires de marginalisation</i> .....	48
2.1.B <i>Impact démographique des conflits et mouvements de population</i> .....	51
2.1.C <i>Les années de transition depuis le CPA</i> .....	52
▪ Impact du CPA et de l'indépendance sur les dynamiques migratoires .....	54
2.2-MENACES ET OPPORTUNITES POUR LE NOUVEL ÉTAT .....	56
2.2.A <i>Structuration et fonctionnement de l'État</i> .....	56
▪ Domaines d'influence et répartition du pouvoir entre le Gouvernement, le Parti et le Parlement .....	57
▪ Quel type de système fédéral ? Des dissensions entre différents niveaux de gouvernement .....	58
▪ Chevauchement des systèmes politiques et administratifs, efficacité de l'informalité .....	59
▪ Les relations entre gouvernement central et gouvernements locaux .....	60
2.2.B <i>Gouverner dans un contexte de violences multiples</i> .....	61
▪ Menaces sécuritaires extérieures .....	61
▪ Autorité et sécurité intérieure : quels mécanismes de contestation et de régulation de la violence ? .....	62
▪ Politique d'inclusion et capacité à préserver les systèmes d'allégeance .....	63
2.2.C <i>Les défis à moyen-terme</i> .....	64
▪ Contre-pouvoir, opposition et média, quelle marge de manœuvre ? .....	64
▪ Retours : les défis de l'absorption des returnees .....	65

2.3- LES RELATIONS DES ELITES SUD-SOUDANAISES AVEC LES ACTEURS INTERNATIONAUX .....	67
2.3.A <i>Le sacre international d'une élite rebelle combattante devenue souveraine</i> .....	68
▪ Structures coloniales héritées et soulèvements armés .....	68
▪ Les artisans de la sécession du Sud soutenus par la « communauté internationale »... et par le régime soudanais.....	70
2.3.B <i>Les acteurs de la régulation internationale de la violence : après la sécession internationalement saluée, l'impuissance ?</i> .....	74
▪ Le prisme humanitaire initial de l'opération de l'ONU Lifeline Sudan : premiers contacts avec la « communauté internationale » .....	74
▪ Un investissement international à double-tranchant pour le succès du référendum d'autodétermination .....	75
▪ L'Union africaine et le nouvel État .....	76
2.3.C <i>Les agences de l'ONU face aux faiblesses administratives des autorités locales et nationales sud-soudanaises</i> .....	77
▪ L'empreinte des acteurs internationaux sur les institutions étatiques.....	77
▪ Les agendas kényans et ougandais face au rapatriement des Sud-Soudanais sous pilotage de l'ONU : la course aux terres arables .....	78
2.3.D <i>Situation économique et échanges régionaux</i> .....	80
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>82</b>
▪ Au Soudan .....	82
▪ Au Soudan du Sud .....	83
▪ Des destins liés malgré un divorce douloureux.....	83
▪ Clefs de lecture pour l'analyse croisée des deux régimes .....	85
▪ Implications pour la « communauté internationale » .....	86
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>88</b>

# Sigles et acronymes

**ANC** African National Congress

**ALS** Armée de libération du Soudan

**ALSS** Assemblée législative du Soudan du Sud

**APLS** Armée populaire de libération du Soudan

**CNPC** China National Petroleum Corporation

**CPA** Accord de paix global (Comprehensive Peace Agreement)

**CPI** Cour pénale internationale

**DOMP** Département des opérations de maintien de la paix

**EAC** Communauté d'Afrique de l'Est (East African Community)

**EPLF** Eritrean People's Liberation Front

**FAS** Forces armées soudanaises

**FDP** Forces de défense populaire

**FMI** Fonds Monétaire International

**FNI** Front national islamique

**GoNU** Gouvernement d'union nationale (Government of National Unity)

**GoSS** Gouvernement du Soudan du Sud (Government of Southern Sudan)

**GNPOC** Greater Nile Petroleum Operating Company

**GRSS** Gouvernement de la République du Soudan du Sud

**HCR** Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

**IDE** Investissements directs étrangers

**IGAD** Autorité intergouvernementale pour le Développement

**JPF** Forum pour une paix juste (Just Peace Forum)

**LRA** Lord's Resistance Army

**MINUAD** Mission des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour

**MINUS** Mission des Nations unies au Soudan

**MINUSS** Mission des Nations unies au Soudan du Sud

**MJE** Mouvement pour la Justice et l'Egalité

**MLS** Mouvement de Libération du Soudan

**MPLS** Mouvement populaire de Libération du Soudan

**MPLS-Nord** Mouvement populaire de Libération du Soudan-Nord

**MUAS** Mission de l'Union africaine au Soudan

**NISS** National Intelligence and Security Service

**OUA** Organisation de l'unité africaine

**OIM** Organisation internationale pour les migrations  
**ONG** Organisation non gouvernementale  
**ONU** Organisation des Nations Unies  
**OPEP** Organisation des pays exportateurs de pétrole  
**PCN** Parti du Congrès national  
**PSD** Petroleum Security Department  
**PUD** Parti Unioniste Démocratique  
**PNUD** Programme des Nations Unies pour le développement  
**RDC** République Démocratique du Congo  
**SANU** Sudan African Nationalist Union  
**SSLM** Southern Sudan Liberation Movement  
**SSPS** South Sudanese Police Service  
**SSRRC** Commission sud-soudanaise pour l'assistance et la réhabilitation (Southern Sudan Relief and Rehabilitation Commission)  
**TPLF** Tigrayan People's Liberation Front  
**UA** Union africaine  
**UE** Union européenne  
**UNICEF** Fonds des Nations unies pour l'enfance  
**UNISA** University of South Africa  
**UNPOL** United Nations Police  
**USAID** US Agency for International Development

# Carte



**Figure 1 Carte des Soudans suite à l'indépendance du Sud le 9 juillet 2011**

N.B. Cette carte ne représente pas de prise de position des auteurs. Le tracé utilisé est celui de 1956, devant valoir de frontière selon l'Accord Global de Paix de 2005. L'échelle utilisée ne permet pas de mettre en lumière les imprécisions du tracé de 1956. Seuls les principaux points de contentieux sont signalés sur cette carte. En effet, les points et segments de contestation de la frontière se multiplient.

# Introduction

Le Soudan du Sud<sup>1</sup> a acquis son indépendance le 9 juillet 2011, au terme de plusieurs décennies de luttes armées avec le Nord, de plusieurs cycles de négociations de paix, d'un accord de paix global signé en janvier 2005 entre forces du Nord et du Sud Soudan, d'une période intérimaire de 6 ans, organisant la coexistence pacifique de ces deux ensembles, et d'un référendum organisé en janvier 2011, entérinant la séparation du Sud Soudan par la création d'un nouvel État, la République du Soudan du Sud.

L'indépendance a été célébrée avec enthousiasme au Soudan du Sud, et acceptée au Soudan avec un flegme qui a étonné bien des observateurs. Le processus immédiat de déclaration d'indépendance et de séparation des deux pays s'est déroulé dans une ambiance festive au Sud et dans le calme au Nord. Cependant, l'indépendance a certainement ouvert autant d'opportunités qu'elle n'a suscité de défis et de menaces. L'évolution au cours de l'année 2011 et depuis le début de l'année 2012 montre combien la réorganisation des systèmes de pouvoirs au Nord et au Sud est périlleuse, et la stabilisation difficile. Les relations entre les deux pays se sont très fortement dégradées, menant à la réactivation de foyers de conflit et de lignes de front ouvertes dans les zones frontalières du Soudan et du Soudan du Sud, et à l'interruption soudaine de la production de pétrole au Soudan du Sud, qui a dégradé encore davantage la situation économique des deux pays. L'euphorie de l'indépendance au Sud et son acceptation au Nord ont ainsi rapidement fait place à de lourds défis politiques, économiques et sécuritaires.

Au Nord, la sécession sudiste a fortement affecté les bases du régime en place. Bien sûr, la disparition des recettes pétrolières est au cœur des inquiétudes, l'État ayant brutalement perdu 85% de ses ressources. L'enjeu est désormais de sauver le pays de la banqueroute, d'endiguer le mécontentement social croissant et aggravé par la crise économique, de préserver le soutien des élites économiques et politiques, elles aussi affectées par la situation. Mais la sécession est aussi un coup adressé au sentiment national, qui pèse inévitablement sur les choix des autorités soudanaises face à l'épineuse question des trois zones frontalières litigieuses (Abyei, Kordofan méridional et Nil bleu) et face aux défis militaires qui leur sont adressés, en particulier depuis mai 2011. Le « ralliement autour du drapeau » ne profite pourtant pas nécessairement au président el-Béchir. Le Parti du Congrès national (PCN), au pouvoir à Khartoum, est traversé par de profondes dissensions face à l'échec de l'option unitaire lors du référendum.

Au Soudan du Sud, les défis sont également particulièrement saillants. Ils concernent la sécurité interne, la transition politique dans les différents échelons d'un appareil politique et administratif encore balbutiant, et la nécessaire diversification de son économie. L'élite dirigeante issue de la rébellion armée de l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS) tente laborieusement de domestiquer les institutions étatiques, démocratiques et décentralisatrices dont s'est doté le nouvel État ; ce qui ne va pas sans induire un déplacement du pouvoir – y compris entre différents groupes Dinka – et sa concentration autour de proches du président Salva Kiir qui suscite heurts et déceptions

---

<sup>1</sup>. Dans ce rapport, « Soudan du Sud » désigne la République du Soudan du Sud, nouvel État né de la séparation du Sud Soudan avec le Soudan (République du Soudan, créée à l'indépendance, en 1956). L'appellation Sud Soudan se réfère à la partie méridionale du Soudan en rébellion contre le Nord Soudan, partie septentrionale du pays contrôlée par Khartoum.

de la part des mouvements d'opposition sudistes. Bien des observateurs relèvent des dynamiques politiques particulièrement inquiétantes pour la paix et la sécurité régionales.

Il faut souligner que les destins de ces deux pays restent intimement liés. Nombre de questions en suspens entre le Soudan et le Soudan du Sud affectent aussi lourdement leurs affaires intérieures respectives : la question du pétrole et du montant de la taxe par baril prélevée par le Nord pour l'acheminement vers le terminal pétrolier de Port Soudan, sur la Mer Rouge, la question de la délimitation des frontières, et la question de la définition de la citoyenneté et du sort des populations sudistes au Nord et nordistes au Sud. Les pressions et encouragements exercés par la « communauté internationale » sur ces différents problèmes peinent à infléchir efficacement les positions des deux régimes.

Il est en effet nécessaire d'envisager le rôle joué par les acteurs internationaux, et en particulier ceux en charge de la régulation des conflits dans et entre les deux États. Depuis 2005, le Conseil de sécurité et le Secrétariat de l'ONU, puis le Haut panel de l'Union africaine (UA) conduit par Thabo Mbeki, ont pris le relais de l'Autorité intergouvernementale pour le Développement (IGAD) dans le dossier de la résolution du conflit Nord/ Sud, parallèlement à un engagement militaire de l'UA (2004) puis de l'ONU (2008) au Darfour (après une mobilisation massive d'ONG et de bailleurs bilatéraux sur cette question). L'objectif de cette étude n'est pas de questionner directement l'efficacité de cette « communauté internationale » dans la résolution des différends qui se creusent aujourd'hui entre les deux Soudans après la sécession de 2011, qui fut interprétée comme un premier grand succès de l'Accord de paix global (Comprehensive Peace Agreement, CPA), mais plutôt de comprendre en quoi les acteurs internationaux renforcent ou fragilisent actuellement ces deux régimes ou leurs opposants politiques, contribuant ainsi à la stabilité ou à l'instabilité politique, à la réduction ou à la continuation des violences

Des États occidentaux ont fortement soutenu le processus de sécession du Soudan du Sud. Mais la possible implication militaire des autorités de Djouba dans les combats menés au Kordofan méridional par le « Front révolutionnaire », issu de l'alliance, scellée à Kauda en août 2011, entre le Mouvement populaire de Libération du Soudan-Nord (MPLS-Nord) et des groupes armés du Darfour, inquiète, notamment à Washington, et fait le jeu du Soudan aux yeux des États de la Ligue arabe. Cette actualité internationale doit être replacée dans une histoire plus longue des relations entre les deux forces politiques dominantes respectivement au Nord et au Sud et les acteurs internationaux, mais aussi entre ces forces et les États voisins et organisations régionales.

#### ▪ Méthodologie

Nous interrogeons les situations de ces deux systèmes de pouvoirs et les risques d'instabilité et de violences politiques qu'ils portent. Cette analyse croise les évolutions les plus récentes au sein de ces systèmes de pouvoirs et des tendances plus lourdes qui ont contribué à les forger. L'étude ne porte pas spécifiquement sur les mécanismes qui reproduisent le recours décentralisé à la violence, c'est-à-dire l'absence de monopole de la violence physique légitime sur l'ensemble de ces deux territoires. Nous nous situons à un niveau plus politique et plus systématique : **quels sont les enjeux de survie auxquels sont confrontés ces deux régimes ? Quelles opportunités et surtout quelles menaces se dressent devant eux, à court et moyen terme ? Et, bien entendu, parmi ces opportunités et ces menaces, quels chemins pourraient conduire à une aggravation de l'instabilité et des violences ?** Précisons-le contre toute lecture normative simpliste : **l'instabilité et la violence ne signifient pas**

**nécessairement une menace pour la survie de ces régimes**, ces derniers pouvant s'accommoder de l'instabilité et d'un niveau de violence contenu en périphérie, ou même assurer leur survie *grâce* à cette instabilité et ces violences répétées.

Plus précisément, l'étude s'attache à mettre en lumière, dans chaque pays, des élites dirigeantes replacées dans leurs différents groupes d'appartenance, ainsi que les ressources matérielles mais aussi symboliques (de légitimation, comme celles relevant du répertoire religieux par exemple) que ces élites captent et mobilisent pour assurer la reproduction de leurs positions politiques dominantes. Les systèmes de pouvoirs sont analysés à partir des ensembles de relations d'échange et de rivalités qui lient les détenteurs de positions étatiques. Ces échanges et rivalités portent sur les ressources mobilisées par ces élites au sein de groupes sociaux donnés. À cet égard il faut cependant souligner la difficulté actuelle à travailler sur les Soudans, dans des contextes de grande incertitude, de fragilité et de changement rapide.

Précisons enfin notre manière de prendre en considération les acteurs internationaux. L'action de ces derniers n'est considérée dans cette étude que pour autant qu'elle affecte les compétitions politiques dans lesquelles les élites gouvernantes soudanaises et sud-soudanaises sont engagées, indépendamment des objectifs et des intérêts qui guident ces acteurs extérieurs. Les relations entretenues entre les élites politiques du Soudan et du Soudan du Sud et l'extérieur peuvent en effet modifier les ressources, qu'elles soient matérielles ou symboliques, à disposition de ces élites dirigeantes, et donc affecter leurs positions de pouvoir dans l'appareil d'État ou dans les administrations décentralisées, et dans leurs propres formations politiques. Les analyses de Jean-François Bayart sur l'extraversion des élites africaines<sup>2</sup>, qui mettent l'accent sur l'énergie et l'inventivité de ces élites dans la quête permanente de ressources politiques à l'extérieur, orientent ici notre regard. Mais on doit également envisager la configuration inverse, où les acteurs internationaux privent des élites africaines de certaines de leurs ressources, souvent dans un objectif affiché de régulation de la violence.

Il est toutefois utile de noter que ces relations avec l'extérieur ne se limitent pas à la seule régulation de la violence. D'autres relations, plus banales (relations économiques, etc.), peuvent perdurer en situation d'interventions internationales de consolidation de la paix. Et de façon symétrique, même ces dispositifs spécifiques en faveur de la paix peuvent affecter ces dirigeants autrement que dans leurs capacités et dispositions à faire la guerre ou la paix. Ces dichotomies entre « conflit » et « post-conflit », entre « guerre » et « paix », se révèlent assez artificielles pour qui regarde les fonctionnements pratiques de ces institutions politiques et sociales dans le détail.<sup>3</sup> Il s'agit donc de replacer des pratiques politiques dans la durée, et dans leur relation « normale » à l'extérieur. Par cette voie, on évaluera les facteurs de stabilité ou d'instabilité de ces régimes qui sont profondément liés à ces relations internationales ainsi que les scénarios envisageables dans un avenir proche à cet égard.

---

<sup>2</sup>. Jean-François Bayart, « L'Afrique dans le monde. Une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, n° 1, 1999.

<sup>3</sup>. Voir notamment C. Clapham, *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 ; M. Debos, « Fluid loyalties in a regional crisis: Chadian combatants in the Central African Republic », *African Affairs*, vol. 107, n° 427, avril 2008, p. 225-241 ; P. Englebert et D. M. Tull, « Post-conflict reconstruction in Africa. Flawed Ideas about Failed States », *International Security*, vol. 32, n°4, 2008, p. 106-39 ; T. Hagmann et D. Péclard, « Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa », *Development and Change*, vol. 41, n° 4, 2010, p. 539-562 ; P. Richards, *No Peace No War: Anthropology of Contemporary Armed Conflicts*, Ohio University Press, 2004 ; L. de Vries, « Négocier l'autorité. Les micro-pratiques étatiques à la frontière du Sud-Soudan et de la République Démocratique du Congo », *Politique Africaine*, n° 122, 2011, p. 41-58.

- Plan

Les deux premiers chapitres exposent les ressorts historiques et politiques des deux régimes en place, d'abord celui de Khartoum puis celui de Djouba. Ils attirent l'attention sur la constitution sociologique de ces deux élites gouvernantes, sur les lignes de tension parfois anciennes au sein de chacune de ces élites, sur les institutions politiques investies par elles et les enjeux de succession à la tête de ces institutions politiques nationales, de même que sur l'impact des relations que ces élites ont su nouer avec divers acteurs internationaux et régionaux, et enfin sur le traitement politique des populations soudanaises « flottantes » de part et d'autre de la frontière Nord/ Sud, c'est-à-dire des sudistes au Nord et des nordistes au Sud. Ce faisant, on dresse un bilan des principales menaces pesant sur la survie politique de ces systèmes de pouvoirs et de leurs dirigeants.

Un chapitre conclusif vient rappeler les principaux enseignements et les principaux enjeux de stabilité et d'instabilité ainsi repérés. Il offre ainsi un regard plus prospectif sur les relations d'interdépendance qui lient ces deux systèmes de pouvoir.

# Chapitre 1 – Le Soudan

L'année 2011 a été particulièrement difficile pour le Soudan, marquée à la fois d'un point de vue « interne » par la séparation du Soudan du Sud et, au plan international par une série de soulèvements dans les pays de la région. **La séparation du Soudan du Sud a eu de multiples impacts au Nord, tant politiques qu'économiques**, et a indéniablement mené, en conjonction avec les bouleversements en cours dans le monde arabe, à une redéfinition des relations bilatérales et multilatérales dans la région.

Il s'agit désormais de déterminer si ces évolutions récentes peuvent ébranler les fondations sur lesquelles le régime a jusqu'ici assuré sa pérennité. Plusieurs facteurs ont contribué à celle-ci : absence d'une opposition forte et organisée ; convergence surprenante des intérêts politiques du PCN et du Mouvement populaire de Libération du Soudan (MPLS) pendant la période transitoire – une convergence d'ailleurs soutenue par les acteurs internationaux ; contrôle des appareils répressifs et des secteurs stratégiques de l'État ; conscience des dirigeants soudanais de l'importance de se maintenir au pouvoir (malgré l'absence d'un consensus sur les dossiers clés et les compétitions entre figures du parti) ; soutien des milieux conservateurs (en majorité des groupes islamistes) malgré la divergence idéologique entre ceux-ci et le PCN ; et soutien décisif de certains acteurs internationaux (la Chine et la Russie).

Les défis auxquels le régime soudanais est confronté doivent être soigneusement décomposés et, les éléments ainsi isolés, replacés dans des dynamiques sociales et historiques plus larges. Nous ne revenons pas dans ce rapport sur l'origine du régime, sa structure, l'évolution de son positionnement idéologique et sa base sociopolitique. Ces aspects sont en effet clairement exposés dans une étude précédente réalisée pour la DAS par Roland Marchal et Einas Ahmed : « Soudan : fonctionnement et pratiques du pouvoir de Khartoum ; leviers d'action pour la communauté internationale. *Le parti du Congrès National à l'épreuve des urnes* ». <sup>4</sup> Cette nouvelle étude se centre, ainsi que nous le précisons dans l'introduction, sur les enjeux actuels, les défis, menaces et opportunités qui s'imposent aujourd'hui au Soudan dans un contexte régional bousculé et suite à l'indépendance du Soudan du Sud.

Dans une première section, nous analysons comment les bases du régime soudanais d'aujourd'hui sont affectées par ces évolutions récentes, en tentant de percevoir les évolutions qui peuvent en naître. Mesurer l'impact de ces évolutions sur les fondements du pouvoir soudanais inclut bien entendu les groupes sociaux qui constituent les principaux soutiens du régime. Mais cela suppose aussi d'observer les changements en cours dans les rapports de force entre le régime et les forces politiques d'opposition, que celle-ci soit démocratique ou armée. Se pose enfin, dans la seconde section, la question de l'impact des acteurs extérieurs sur ces rapports de force et sur les capacités du régime à assurer sa survie politique et à contenir l'instabilité.

---

<sup>4</sup> Roland Marchal et Einas Ahmed, *Soudan : fonctionnement et pratiques du pouvoir de Khartoum ; leviers d'action pour la communauté internationale. Le parti du Congrès National à l'épreuve des urnes*, 2008. Disponible sur [www.channelresearch.com](http://www.channelresearch.com)

## 1-1 Le Parti du Congrès national et la Deuxième République<sup>5</sup>

Une première sous-partie présente les difficultés croissantes que rencontre le régime depuis 2011. L'évolution des rapports de force en son sein – influencée par la conjoncture intérieure et régionale – est présentée ensuite. La question de la reconduction ou de la succession du président el-Béchar est examinée et conduit au final à s'interroger sur le risque insurrectionnel au Soudan, une menace actuelle pour le régime.

### 1.1.A Une année 2011 éprouvante pour le régime soudanais

L'année 2011 a été difficile pour le PCN et son régime. **Le 9 Janvier, le Soudan a perdu un tiers de son territoire au Sud**, où la population a exercé, de manière inédite dans l'histoire de l'Afrique, son droit à l'autodétermination, en votant massivement pour la sécession. Depuis lors le gouvernement fait face à des défis multiples et de taille aux plans économique, idéologique et politique.

**Sur le plan économique**, la perte des ressources pétrolières qui représentaient plus de 85% des revenus de l'État et plus de 90% des recettes à l'exportation a eu des conséquences prévisibles sur l'économie du pays, susceptibles d'avoir un impact important sur la capacité du régime à maintenir ses « deux bras séculiers » : pouvoir économique et services de sécurité.

**Au niveau idéologique**, la perte d'une partie importante du territoire national change la donne, notamment pour les adversaires politiques du régime, mais aussi au-delà pour beaucoup d'islamistes qui ont défendu la « Révolution de salut national » (1989) et ses piliers, dont « l'unité territoriale » et la « Charia ».

**Au plan politique** enfin, les pressions internes et externes persistent. Le malaise social issu de la crise économique est croissant et suscite critiques et hostilité à l'égard du régime. La pression des groupes conservateurs alliés au PCN pour l'adoption d'une constitution islamique, qui marquerait l'avènement de la Deuxième République, s'accroît. Plus pressants encore sont les appels des membres du parti en faveur de réformes politiques et d'un renouvellement du leadership. Le ton est également monté d'un cran ces derniers mois entre Khartoum et Djouba : les confrontations militaires dans la région frontalière du Kordofan méridional (notamment à Heglig autour des champs pétrolifères) marquent une reprise de la guerre avec le MPLS, et le blocage, par Khartoum, de l'aide humanitaire internationale destinée aux zones de conflit, attise à nouveau l'hostilité de certains acteurs internationaux, notamment les États-Unis avec qui les rapports sont tendus.

**La sécession du Sud, en 2011, a coïncidé avec des bouleversements politiques inattendus dans les pays arabes voisins dont la vie politique a des conséquences directes sur la stabilité du régime soudanais.** Cela est particulièrement vrai de l'Égypte et de la Libye qui, à un moment ou un autre, ont joué des rôles décisifs dans la stabilité (et l'instabilité) politique au Soudan pendant plusieurs guerres civiles. Les rapports avec l'Égypte entrent dans une phase critique après la séparation du Sud. Le

---

<sup>5</sup>. La « Deuxième République » fait référence au projet, discuté au Soudan depuis l'indépendance de la partie sud du pays, d'adopter une nouvelle constitution « islamique », en remplacement de la constitution intérimaire qui a prévalu pendant les années du CPA.

Soudan du Sud intègre en effet de facto les pays membres du bassin du Nil et doit donc prendre part aux négociations sur le partage et l'utilisation des eaux du fleuve, obsession vitale pour le grand voisin du Nord, ce qui implique une modification de la donne stratégique entre les deux pays, mais aussi concernant le rapport entre Soudans du Nord et du Sud.

Le Printemps arabe a certainement eu des échos au Soudan, plus d'ailleurs, pour l'instant, au sein du groupe dirigeant que dans la société civile. Les dirigeants soudanais ont su capitaliser sur ces soulèvements populaires en soutenant activement (notamment en Libye) les populations révoltées. Ils ont également vu dans la montée des courants islamistes de ces pays, parfois couronnée d'une victoire électorale, un élément favorable à l'idéologie qu'ils « représentent ». Ils n'en demeurent pas moins conscients – au moins pour ce qui est des intellectuels et idéologues du régime – du fait que cette percée implique aussi une certaine responsabilité par delà les frontières du Soudan, pour un parti fier de son expérience de courant islamiste pionnier dans le monde arabe.<sup>6</sup> Dans un document qui fait l'éloge de la réussite des courants frères dans le monde musulman et promeut l'idée selon laquelle « l'Islam est la solution », Ghazi Salaheddine Al-Atabani, Conseiller présidentiel et l'un des derniers idéologues du Front national islamique (FNI), le prédécesseur du PCN, rappelle aussi les défis que ces courants doivent affronter, et en particulier le fait qu'il doivent « (...) aller au-delà des slogans et œuvrer pour trouver des réponses à des questions difficiles telles que la démocratie, les droits et les interdits, le statut de la femme, des sectes religieuses, les minorités, l'économie et les relations internationales (...) ». Il ajoute aussi que « la question qui se pose aux mouvements islamiques est [de savoir] s'ils choisiront de devenir un mouvement au sein d'un grand courant politique ou bien s'ils choisiront de ressembler aux partis religieux d'Israël, c'est-à-dire un mouvement qui défend une seule cause ».<sup>7</sup>

**Malgré les épreuves, notamment la pression internationale durant la période de transition (2005-2011) qui a suivi la signature du CPA, et en dépit de divisions internes persistantes parmi ses dirigeants, le régime est parvenu à se maintenir au pouvoir.** Dans un précédent rapport sur le PCN après vingt ans au pouvoir, on notait, à la veille des élections de 2010, qu'il s'agit « (...) d'un régime qui a perdu son socle idéologique, toute ambition pour mettre en œuvre un projet politique et social spécifique (l'islamisme relevant plus d'une matrice rhétorique) mais qui sait faire preuve d'un pragmatisme certain et d'une volonté de durer d'autant qu'il n'a pas perdu, malgré ses fractures internes, le contrôle d'un instrument essentiel de sa survie ; un dispositif sécuritaire omnipotent qui pèse d'un poids économique majeur ».<sup>8</sup>

La perte d'une partie importante de la rente pétrolière et l'absence d'alternative à court terme sont en mesure d'affecter les moyens conséquents dédiés au financement du dispositif sécuritaire sur lequel le régime repose. La question de la corruption, notamment dans les entreprises du secteur public, qui implique des personnalités connues, est débattue dans les médias et met en cause la crédibilité du

---

<sup>6</sup>. Il est utile de noter la réaction négative que suscite aussi l'expérience soudanaise chez certains islamistes, à l'instar de celle du tunisien Rached el-Ghannouchi qui a critiqué les moyens pour lui non-démocratiques par le biais desquels les islamistes ont prit le pouvoir au Soudan. Récemment, dans un entretien télévisé, le leader du Hizb al-Tahrir, organisation islamiste conservatrice internationale, décrivait la version soudanaise de la Charia comme « caricaturale ». Entretien diffusé par la BBC le 29 Mars 2012.

<sup>7</sup>. Ghazi Salaheddine Al-Atabani, « La montée des Islamistes : Significations et Conséquences », 2012.

<sup>8</sup>. Roland Marchal, Einas Ahmed, *Soudan: fonctionnement et pratiques du pouvoir à Khartoum...*, op. cit., p. 4 et p. 17.

pouvoir, embarrassent du même temps certains groupes religieux qui le soutiennent.<sup>9</sup> Dans ce contexte de pressions multiples qui proviennent notamment de l'intérieur du PCN et des groupes conservateurs, la question qui se pose est celle de la durabilité du régime ou en tout cas de la recomposition du pouvoir sous une éventuelle « Deuxième République ».

La dimension économique promet d'être cruciale pour sa pérennité à moyen terme. Dans l'immédiat et en lien avec elle, Khartoum se trouve face à l'urgence de résoudre le contentieux avec le Soudan du Sud sur les ressources pétrolières, qui garantissent la stabilité de sa monnaie. Les négociations en cours sur cette question et sur la situation sécuritaire dépendent aussi des rapports de forces au sein du groupe dirigeant. Ceux-ci sont marqués par l'absence de consensus et la pression exercée par les partisans d'une politique dure, comme l'illustrent les agressions et ripostes qui opposent les deux armées depuis la signature, le 13 mars 2012, à Addis-Abeba, d'un accord sur le statut des ressortissants d'un État qui vivent dans l'autre. Cet accord, signé par Khartoum et Djouba a suscité positions ambiguës et déclarations contradictoires parmi les dirigeants du gouvernement et du parti avant d'être finalement rejeté.<sup>10</sup> Alors que les plus modérés parmi les dirigeants de Khartoum font primer la négociation et parviennent à un accord qui garantit des intérêts mutuels, les partisans d'une approche belliciste privilégient la logique de l'escalade et vont jusqu'à mobiliser au nom du djihad. Une telle opposition illustre le fait que le groupe dirigeant de Khartoum n'a jamais eu de position unifiée sur l'attitude à adopter vis-à-vis du Sud et qu'il a été durablement divisé par la signature du CPA.<sup>11</sup>

**Comment le PCN va-t-il faire face à ces défis externes de tous ordres – particulièrement la crise économique et rapports avec la « communauté internationale », à ses propres divisions internes, et aux demandes d'ouverture politique et de renouvellement du leadership qui émanent aussi de ses rangs ?**

**La sortie de la crise économique est associée, du moins à court terme, à la gestion des dossiers contentieux avec le Sud, notamment le dossier pétrolier.** Le règlement de cette question serait à même de réduire l'impact des mesures d'austérité économique que le gouvernement doit imposer pour réduire les dépenses de l'État et rééquilibrer son budget en luttant contre l'inflation. Les rapports avec la communauté internationale (en premier lieu les États-Unis) sont également conditionnés par la politique du régime vis-à-vis du Soudan du Sud, en particulier la question humanitaire dans le conflit au Kordofan méridional, mais aussi par le problème du **mandat d'arrêt émis par la Cour pénale internationale (CPI) contre Omar el-Béehir**. L'évolution de ces rapports avec l'extérieur dépend

---

<sup>9</sup>. Suite à un long entretien télévisé avec Omar el-Béehir durant lequel le président soudanais défendait la position du gouvernement, faisant l'éloge des mesures prises contre les personnes incriminées, un article de Mohamed Zein al-Abdeen, professeur d'université, publié début 2012 dans un journal renommé, *At'tayyar*, questionna l'origine de ses biens. L'article a coûté à son auteur plusieurs semaines de prison alors que le journal était lui suspendu.

<sup>10</sup>. Signé le 13 mars 2012 dans la capitale éthiopienne, l'accord dit des « Quatre Libertés » garantit les libertés de mouvement, de résidence, de propriété et de travail pour les ressortissants des deux pays. Quelques jours après sa signature, les agressions se sont succédées entre les deux armées. Le même scénario s'est reproduit au lendemain de la signature de l'accord-cadre sur les régions du Sud Kordofan et du Nil Bleu, signé en juin 2011 à Addis-Abeba, entre le gouvernement soudanais et le MPLS-Nord. Cet accord, paraphé par une figure réputée parmi les plus dures du régime, Naf'i Ali Naf'i, Vice-président du PCN et Conseiller aux Affaires Politiques du Président, consacre un partenariat politique entre les deux États. Il fut critiqué et rejeté par el-Béehir quelques semaines après sa signature.

<sup>11</sup>. Dans un duel télévisé ardent entre Sayyed al-Khateeb, l'un des principaux négociateurs du CPA et membre de la délégation envoyée à Addis-Abeba, considéré comme pragmatique, et al-Tayeb Mustapha, leader du parti populiste Forum pour une paix juste (Just Peace Forum, JPF) et partisan d'el-Béehir, le premier a clairement rappelé que le Président, qui a mobilisé les Forces de défense populaire en vue du djihad, était aussi responsable de l'envoi de la délégation qui avait signé l'accord d'Addis-Abeba.

largement de celle des rapports de force internes au régime entre pragmatiques, favorables à des relations avec le Sud basées sur des intérêts économiques, et durs qui prônent une politique belligérante face au Sud et l'escalade avec la communauté internationale.

Dans la partie suivante du rapport consacrée à l'évolution récente du régime soudanais après la sécession, nous allons nous centrer sur deux questions déterminantes pour son futur. La première concerne ses propres dynamiques internes et les rapports de forces entre groupes d'acteurs qui constituent la direction du parti. **Le problème de la succession ou de la reconduite d'Omar el-Béchir résume bien les dynamiques à l'œuvre dans le PCN et dans l'État. Quel impact la reconduction ou non du Président aura-t-elle sur l'évolution du régime ?** Quelles sont les conséquences politiques possibles des deux scénarios envisagés ? Cette question est de plus en plus prégnante à l'approche du Congrès du PCN qui se tiendra en 2013 et élira son nouveau chef, lequel sera le candidat du parti aux élections de 2015.<sup>12</sup>

La seconde question a trait aux **rapports avec les milieux conservateurs**, qui constituent aujourd'hui le socle social du régime, lui procurant légitimité « religieuse » et soutien populaire. **Comment le régime va-t-il gérer ces rapports qui nécessitent un équilibre délicat entre des intérêts en conflit ? Comment va-t-il parvenir à satisfaire les exigences internationales en poursuivant une politique consensuelle avec le Soudan du Sud, à garantir sa propre domination sur le Nord, et à s'assurer du soutien de sa base conservatrice par le biais d'une politique de fermeté ?** On verra ici qui sont les acteurs les plus influents dans ce jeu, de quelles ressources ils disposent par-delà la caution « religieuse » et comment ils se rapportent les uns aux autres ?

Le point de départ est ici la sécession du Sud en 2011. La dynamique actuelle ne fait certes qu'en poursuivre d'autres, antérieures, et elle ne peut être comprise qu'à travers son histoire. Cette histoire a fait l'objet d'une étude détaillée sur le PCN, citée plus haut, qui couvrait la période 1989-2008. Ce qui suit peut donc être lu comme une mise à jour. Nous allons dans un premier temps considérer la structuration actuelle des rapports de forces entre différentes composantes du régime.

### **1.1.B L'évolution des rapports de force au sein du régime**

**Dès les premières années du régime, les relations entre militaires et civils ont été problématiques et elles se sont compliquées davantage au fil du temps.** Depuis quelques années, notamment après la signature de CPA et dans le cadre du conflit au Darfour, les rapports de forces internes au régime sont largement vus et analysés dans cette optique de la division entre civils et militaires. Il faut cependant y apporter certaines nuances en considérant une autre dichotomie – elle-même simplificatrice – qui oppose les partisans d'un certain pragmatisme et ceux d'une ligne dure. Dans le plan initial des leaders du FNI, responsable du coup d'État de 1989, le rôle des militaires était précis et temporaire. Une fois les cadres islamistes civils assurés du contrôle de l'État, leur mandat devait arriver à son terme. Toutefois, dès les premières dissensions importantes apparues dans l'élite dirigeante, en 1999, les

---

<sup>12</sup>. El-Béchir a pourtant récemment confirmé ce qu'il avait déjà déclaré durant la campagne électorale de 2010, à savoir qu'il ne se représenterait pas à un nouveau mandat.

militaires s'imposèrent progressivement pour devenir une composante clé du régime avec la complicité d'ailleurs d'une partie de l'élite civile.

Durant la première décennie, la décision politique était concentrée dans les mains du *super tanzim*, autorité clandestine composée de quelques membres du FNI et des services de sécurité, sous la direction de Hassan el-Tourabi.<sup>13</sup> La concurrence entre organes décisionnaires était flagrante à cette époque et des décisions du président el-Béchar, à la tête du Conseil de la Révolution, étaient souvent contredites par d'autres émanant d'el-Tourabi et de son entourage. Les militaires ne disposaient quant à eux que d'une marge de manœuvre limitée.

L'accroissement progressif de leur poids politique s'explique d'abord par les dynamiques à l'œuvre autour du CPA et du conflit au Darfour. Tous deux ont divisé les dirigeants soudanais, contribuant également à la recomposition des rapports de forces à l'intérieur de l'élite civile. **On a ainsi vu émerger un groupe qui apparaît plus pragmatique derrière le Vice-président, Ali Othman Taha,** en charge des négociations avec les acteurs internationaux. **Un second groupe, partisan d'une politique plus agressive, s'est réuni derrière le Président.** Outre un clivage politique, cette opposition exprimait aussi la compétition entre les deux hommes.<sup>14</sup> La popularité emmagasinée par Taha suite à la conclusion de la paix était ainsi perçue comme faisant concurrence à el-Béchar.

Chaque groupe continuait de renforcer sa capacité d'influence. Taha et son entourage immédiat, qui l'accompagnait durant les négociations du CPA, symbolisaient surtout le savoir-faire politique et l'identité islamique du régime. Il était ainsi appuyé par l'organisation des Frères musulmans dont les leaders étaient pour la plupart en conflit politique et idéologique avec el-Tourabi. Les positions stratégiques dans les rouages de l'État et les ministères clés sont ainsi devenus des empires clos associés aux individus qui les dirigeaient : le ministère de l'Énergie et des mines fut par exemple dirigé pendant plus d'une décennie par Awad Ahmed Al Jaz ; celui des Affaires étrangères par Mustafa Othman Ismail et celui des Finances par al-Zubair Abdallah. Abd al-Halim al-Mut'aafi, gouverneur de Khartoum, fut également l'un des premiers hommes d'affaires de la ville. Du côté de l'appareil sécuritaire, la personne de Salah Abdallah, surnommé « Gosh », dominait. Tandis que les portefeuilles de la Défense et de l'Intérieur étaient du ressort de militaires fidèles à el-Béchar comme les généraux Bakri Hassan Salih et Abderrahime Mohammed Houssein, aujourd'hui bras droit du Président.

Deux éléments renforcèrent également l'influence politique de l'armée et des services de sécurité: les nouvelles ressources pétrolières et la politique d'investissements des forces régulières et de l'appareil de la sécurité dans le secteur privé. Ceux-ci ont non seulement assuré aux militaires une indépendance financière mais ils ont surtout contribué à créer des liens organiques entre l'armée et le monde des affaires, qui ont en retour modifié durablement les rapports de forces entre élites militaire et politique.

---

<sup>13</sup>. Sur cette structure décisionnaire et la domination des services de sécurité pendant la première décennie du régime, voir Abd al-Wahab el-Affendi, *Révolution et Réforme*, Londres, Ibn Rushd, 1995.

<sup>14</sup>. Il faut ici rappeler que Taha, qui fut l'un des principaux instigateurs du coup d'État de 1989, avait été, sous le gouvernement civil au pouvoir de 1985 à 1989, l'interlocuteur principal du FNI auprès de l'armée.

**Tandis que les militaires se présentaient comme un bloc uni derrière leur chef, le président el-Bécher, aucun consensus comparable sur une personnalité n’existait du côté de l’élite civile.** Il existait aussi de surcroît au sein de cette dernière un accord autour de la personne d’el-Bécher, non pas par allégeance politique mais plutôt par commodité puisqu’aucun civil n’était, compte tenu de leurs rivalités, en mesure de prétendre au leadership. Parallèlement, les services de renseignement (National Intelligence and Security Service, NISS) opéraient de plus en plus en compétition avec l’armée. Ce manque de concertation, pour ne pas dire cette compétition, apparut au grand jour lors de la confusion causée par la double réaction non concertée de l’armée et du NISS, quand les forces de Khalil Ibrahim, chef du Mouvement pour la Justice et l’Egalité (MJE), un groupe issu du Darfour, tentèrent de prendre Khartoum en 2008. Si le NISS bénéficiait d’une indépendance et d’une influence politique importantes et à même de concurrencer l’armée sous la direction de Salah Gosh, le Service est aujourd’hui sous les ordres d’un fidèle du Président, le brigadier ‘Atta Allah. Salah Gosh fut en effet limogé en 2010, après plus de dix ans à la tête du NISS, en raison des ambitions politiques qui lui étaient prêtées.<sup>15</sup>

Le président el-Bécher (nommé à la tête du Conseil militaire transitoire puis « élu » Président de la République en 1996), avait initialement été utilisé par le FNI, en 1989, pour camoufler l’identité des putschistes. De nouveau instrumentalisé en 1999 par la deuxième génération des islamistes pour renverser leur propre leader, el-Tourabi, il s’est progressivement imposé en tant que chef du PCN et président de la République. Son élection comme Président en 2010 a beaucoup contribué à renforcer sa position en lui procurant une source de légitimation difficilement contestable puisque le scrutin a été avalisé par la communauté internationale.<sup>16</sup> Cette légitimation constituait d’ailleurs la meilleure réponse aux questions posées par certains sur l’avènement du Printemps arabe au Soudan.<sup>17</sup>

Cette fois-ci c’est l’armée qui a su utiliser les civils à ses propres fins en la personne d’el-Bécher. L’habileté tacticienne acquise par ce dernier au fil des ans est très bien illustrée par sa position ambiguë sur le contentieux avec le Sud : c’est lui qui approuve les propositions du gouvernement mais c’est lui aussi qui mobilise pour le djihad afin de plaire aux conservateurs et aux populistes, ce qui fait dire à un chroniqueur spécialiste du PCN qu’« il gouverne mais sans prendre la responsabilité de son gouvernement ».<sup>18</sup> Si les critiques les plus acerbes ont été adressées à la délégation qui a négocié l’accord du 13 mars 2012, aucune ne fut dirigée contre le président.

L’autre élément important qui explique l’influence grandissante d’el-Bécher est qu’il a su bâtir peu à peu sa popularité personnelle, laquelle ne doit pas être confondue avec sa popularité politique. Le mandat d’arrêt délivré contre lui par la CPI pour crimes de guerre et crimes contre l’humanité a généré dans son camp, mais aussi au sein des opposants au régime, une réaction de sympathie dont il a su tirer profit. Une telle réaction s’est aussi vérifiée dans de nombreux pays voisins qui affichent leur hostilité à l’encontre d’une institution internationale accusée de pratiquer une politique du deux poids, deux

---

<sup>15</sup>. Après son élection dans la circonscription de Meroe (État du Nord) lors des législatives de 2010, Salah Gosh avait été vu comme nourrissant des ambitions politiques personnelles.

<sup>16</sup>. Malgré les réserves exprimées sur le déroulement du processus électoral, émises par la Carter Center <http://www.cartercenter.org> et l’Union européenne [http://www.eueom.eu/files/dmfile/press-release-28062010\\_en.pdf](http://www.eueom.eu/files/dmfile/press-release-28062010_en.pdf), aucune de ces deux institutions n’a contesté les résultats.

<sup>17</sup>. Voir l’entretien avec Omar el-Bécher, publié par le quotidien *al-Intibaha*, le 12 Mars 2012.

<sup>18</sup>. Entretien réalisé par Einas Ahmed, mars 2012.

mesures. En terme d'image el-Béchet est enfin toujours apparu comme une personnalité simple, modeste, accessible et sociale, ce qui a largement contribué à réduire l'hostilité à son égard.

Cette popularité et le fossé existant entre lui et certains dirigeants du parti peut aussi être attribuée à la montée d'un courant conservateur ultra populiste, incarné par le Forum pour une paix juste (Just Peace Forum, JPF), dirigé par un ancien membre du PCN, al-Tayeb Mustapha, qui est aussi l'oncle du Président. Formé en 2005 contre la signature du CPA, le JPF est aujourd'hui le parti politique le plus organisé du pays. Doté des moyens de mobilisation importants, il défend une approche belliciste non seulement à l'encontre du Soudan du Sud mais aussi de tous ceux qui négocient avec son gouvernement. Le lynchage médiatique des membres du gouvernement qui défendent et négocient des arrangements avec Djouba est ainsi orchestré principalement par le JPF. Aujourd'hui, ce parti politique est aussi le principal soutien inconditionnel d'el-Béchet.

En plus du soutien des groupes conservateurs et populistes, el-Béchet dispose de ressources symboliques et populaires qui lui garantissent une base solide face à n'importe quel adversaire potentiel. En l'absence d'une opposition et d'un leader rassemblant les différents courants de l'opposition internes au PCN, il demeure à ce jour la seule option pour le parti. La politique de l'escalade visant à maintenir un état de guerre, aujourd'hui adoptée par le régime face au Sud, doit être lue comme une stratégie de l'élite militaire destinée à entretenir les rapports de force en sa faveur et au profit surtout d'el-Béchet. C'est à la lumière de cette configuration actuelle des rapports de force au Soudan, au lendemain de la sécession du Sud, qu'il convient de considérer les appels à la « Deuxième République ».

**La question qui se pose aujourd'hui est donc de savoir jusqu'à quel point le régime peut résister d'une part aux pressions internes causées par la nécessité de trouver une solution à la crise économique, conséquence directe de la sécession du Sud, et pour faire face, d'autre part, aux nouvelles pressions externes résultant du mandat d'arrêt de la CPI.**

### **1.1.C Les enjeux de la reconduction ou de la succession du Président**

L'évolution du régime soudanais dépend du règlement de questions délicates : normalisation de la relation avec le Sud par le biais d'accords bilatéraux, notamment sur l'extraction et l'acheminement des ressources pétrolières ; normalisation des rapports avec la communauté internationale, principalement les États-Unis qui veulent ouvrir des couloirs humanitaires au Kordofan méridional et au Nil Bleu ; gestion des conséquences du mandat d'arrêt de la CPI ; et réponse aux demandes locales d'ouverture politique. Les changements politiques promus par les plus pragmatiques au sein du régime impliqueraient cependant une perte de pouvoir pour el-Béchet et les militaires. Ces derniers sont soutenus par des groupes très conservateurs comme le JPF, farouchement opposé à l'abandon de la politique belliciste au Kordofan méridional et au Nil Bleu. Le scénario d'une succession d'el-Béchet est donc le moins probable. Il n'existe tout d'abord face à lui aucun candidat potentiel.

Le rapport des forces politiques penche aujourd'hui en faveur de l'armée, laquelle n'a aucune personnalité alternative en vue. L'armée a également été purgée de tout élément susceptible de représenter un risque de coup d'État. L'état major est aujourd'hui entièrement composé de proches du Président. Le mécontentement exprimé devant l'impuissance des militaires soudanais face aux forces de l'APLS au Kordofan méridional est pour l'instant resté cantonné aux hommes de troupe. **El-Béehir bénéficie ainsi toujours d'un large soutien au sein de l'institution militaire dont les intérêts sont liés à sa survie au pouvoir.**

Du côté du PCN et de sa direction, aucune opposition à el-Béehir ne se dessine pour le moment en dépit du mécontentement populaire qui prévaut. La popularité du Président dépasse d'ailleurs le cadre du PCN, ce qui vient compenser son impopularité politique. Malgré l'exaspération de la population face à des conditions de vie dégradées, l'image d'el-Béehir dans l'opinion n'est en effet pas comparable à celle de ses ex homologues Moubarak, Kadhafi ou Ben Ali.

D'autre part, si le Vice-président Taha représentait pour beaucoup une alternative potentielle à la tête du mouvement islamiste, du parti et de l'État suite à la dissension de 1999, il est aujourd'hui marginalisé par el-Béehir et ne bénéficie de soutiens que dans le cercle restreint de son entourage immédiat. « C'est une personnalité qui malgré son intelligence et ses ambitions politiques (...) est trop prudent et ne prend aucune risque politique. Et contrairement à el-Béehir, il n'a aucun sens populaire », confiait récemment un journaliste expert du PCN.<sup>19</sup> Élu en 2004 à la tête de l'Entité islamique, un groupe qui rassemble essentiellement les membres de l'ancien FNI restés à l'écart du régime, et la confrérie des Frères musulmans (dont le soutien a été essentiel pour lui assurer une légitimité islamique, notamment suite à la division entre PCN et courant islamiste en 1999 après le départ de son leader historique el-Tourabi). Après avoir été réélu à la tête de cette formation pour un second mandat en 2008, Taha a aujourd'hui perdu de son aura à la veille du troisième Congrès général de l'Entité islamique. Durant ses huit ans à la tête de l'organisation il n'a en effet pas réussi à en faire une base politique solide, occupé qu'il était à tenter d'éviter sa division.

Cette absence d'alternative profite à el-Béehir puisqu'il représente pour beaucoup, notamment dans le milieu conservateur, la stabilité du pays tout en constituant une personnalité « acceptable ». L'absence d'alternative limite donc la possibilité d'une alternance et consacre le monopole du pouvoir, une situation qui est de plus en plus critiquée dans les rangs mêmes du PCN et risque d'avoir un impact négatif sur sa direction.<sup>20</sup> Un tel mécontentement, bien qu'il soit de plus en plus répandu, n'a jamais abouti à une confrontation ou à une critique contre la personne d'el-Béehir.<sup>21</sup>

**La faiblesse des partis politiques de l'opposition – complètement fragilisés et cooptés par le PCN – limite encore la possibilité d'une alternative et consacre l'hégémonie du PCN.** Ces partis ont en

---

<sup>19</sup>. Entretien réalisé par Einas Ahmed, avril 2012.

<sup>20</sup>. Il convient ici de rappeler qu'el-Béehir est resté au pouvoir 23 ans, soit plus longtemps que tous ses prédécesseurs à la tête du Soudan. En Novembre 2010, le parti a mis l'accent à l'occasion de son troisième Congrès de Réactivation, réunion qui se tient tous les deux ans, sur la nécessité de rajeunir son leadership. Plusieurs remaniements ont eu lieu en février 2012 dans les secrétariats du parti mais aucun nouveau visage n'est cependant apparu.

<sup>21</sup>. À cet égard, le cas du gouverneur de l'État de Gedaref, à l'est du pays, est instructif. Ce dernier n'a pas hésité à confronter ouvertement le Gouvernement fédéral sur la question des financements attribués par l'État fédéral eux États fédérés. Suite à un litige avec le ministre des Finances de Khartoum, le gouverneur fut limogé par décret présidentiel.

effet perdu beaucoup de leur crédibilité politique au fil des ans. Le Parti Oumma et le Parti Unioniste Démocratique (PUD) sont traversés par des luttes factionnelles et ont été incapables de renouveler leurs directions respectives au-delà de cercles familiaux. Les chefs des deux formations sont tous deux octogénaires et leurs successeurs ont été cooptés par le régime comme conseillers présidentiels ou au sein du Gouvernement. Le Parti du Congrès Populaire, de Hassan el-Tourabi, ne jouit enfin d'aucune base sociale et n'existe plus qu'à travers la dimension historique de son dirigeant.

L'absence d'alternative au Président présente aussi un dilemme pour le régime soudanais en raison des poursuites de la CPI contre lui. Si el-Béchetir était réélu pour un nouveau mandat les pressions risqueraient de s'accroître. C'est ce qu'a récemment illustré – fait sans précédent – le refus par la présidente du Malawi d'accueillir son homologue soudanais pour le sommet de l'Union Africaine, qui devait se tenir à Lilongwe, par peur de sanctions de ses bailleurs de fonds. Suite à ce refus, le sommet devait finalement avoir lieu dans la capitale éthiopienne. Cet incident a créé une nouvelle donne dont le régime doit désormais tenir compte. Dans quelle mesure la question de la reconduction ou de la succession d'el-Béchetir à la tête de l'État soudanais affectera-t-elle la stabilité, voire la survie, du régime ? Toutefois, en pesant telle une épée de Damoclès, la décision de la CPI donne aussi à el-Béchetir et à ses alliés une raison politique de renouveler son mandat pour lui garantir une certaine immunité. S'il se retirait comme il l'avait déclaré lors de sa campagne présidentielle de 2010, et comme il l'a confirmé depuis, el-Béchetir s'exposerait en effet davantage au risque de poursuites internationales. **Mais combien de temps le régime va-t-il résister aux pressions sans faire de concessions ?**

Un autre facteur explicatif de ce rapport de force actuellement favorable à el-Béchetir et aux militaires est le soutien dont ils jouissent parmi les milieux conservateurs. La stabilité du régime s'explique en effet largement par sa capacité à rallier et à coopter des groupes religieux importants, y compris soufis. Les plus importants parmi les groupes cooptés demeurent cependant d'une part le groupe salafiste Ansar al-Sunna et, d'autre part, les Frères musulmans. Bien que ces deux groupes défendent une idée du changement par la société et non pas par la politique, ils n'en représentent pas moins une base importante pour le régime aussi bien symboliquement que politiquement. Le régime est également parvenu à rallier les figures les plus radicales parmi les salafistes comme Abd al-Hai Youssif et Mohammed Abd al-Kareem, de plus en plus visibles et actifs. Parmi ces groupes conservateurs, le seul parti politique organisé, doté d'un programme politique et d'une vision idéologique capables de mobiliser plus d'un segment particulier de la population est, comme on l'a vu, le JPF.

La réélection d'el-Béchetir est donc dans l'intérêt du PCN et de sa domination politique, et ce même si elle n'irait pas sans empoisonner les relations du régime soudanais avec la communauté internationale. **En l'absence d'une opposition civile forte et organisée qui jouisse de soutiens dans l'armée ou parmi les groupes religieux conservateurs et ultra conservateurs, le scénario d'un coup d'État – qui a plusieurs précédents dans l'histoire soudanaise – n'est pas envisageable.** Un analyste soudanais estime ainsi que « dès l'origine la nature du régime est complexe. Durant ses 23 ans, il a pris des formes diverses. C'est un régime qui a pris le pouvoir par la force et restera par la force. Ce qui importe pour [lui] sont les raisons objectives qui assurent sa continuité au pouvoir ». <sup>22</sup> Le statut quo devrait donc probablement prévaloir, au moins à moyen terme.

---

<sup>22</sup>. Entretien réalisé par Einas Ahmed, avril 2012.

### 1.1.D Le régime soudanais face au risque insurrectionnel ?

**La sécession du Sud a entraîné une dégradation économique très forte et peu anticipée par le régime. La perte des revenus pétroliers a représenté une amputation de 85 % des recettes de l'État.** Elle a été suivie d'un effondrement de la valeur de la livre soudanaise et d'une appréciation brutale du coût de la vie, péniblement ressenties par une part importante de la population du pays. Or les printemps arabes ont montré l'issue fatale réservée à des régimes autoritaires qui avaient laissé une grande pauvreté s'installer dans leurs pays, après notamment des années d'inflation des prix des aliments de base. L'option révolutionnaire au Soudan a donc été envisagée. Bien que l'opposition demeure affaiblie et divisée, elle a ainsi cherché, au cours de l'année 2011, à mobiliser la population de plus en plus mécontente de la situation économique, autour du slogan « le djihad civil à travers une révolution populaire ».

Depuis le début de l'année 2012, la situation économique intérieure s'est aggravée en l'absence de solutions alternatives au pétrole – dont la production au Nord a fortement diminué – capable de générer sur le court terme des revenus conséquents, et en raison de l'ouverture de nouveaux fronts dans les zones frontalières avec le Sud (Nil Bleu et Kordofan méridional). Suite à la prise de Heglig le 10 avril 2012, le Soudan du Sud a fermé le puits, arrêté sa production et détérioré durablement les installations. Depuis la « libération » de Heglig le 20 mai suivant, la reprise de la production n'a été que très partielle. Selon le Bureau Central des Statistiques soudanais, **le taux d'inflation s'élevait à 22,4% pour le seul mois de mars, puis 28,6% en avril, avant d'atteindre 30,4% au mois de mai.**<sup>23</sup>

Le 12 juin, une augmentation de 30% du prix des transports en commun a été décidée. Le 13 juin, Ali Mahmud al-Rasul, Ministre des Finances, justifie les mesures d'austérité en cours par « la faillite de l'État soudanais ».<sup>24</sup> Le plan de redressement complet a été présenté le 18 juin 2012 par le président Omar el-Béchir : réduction du nombre de ministères de 35 à une vingtaine, compression des effectifs de la fonction publique des États fédérés, très fort réajustement du taux de change à la baisse pour la livre soudanaise, augmentation du prix de l'essence de 50% (fin des subventions d'État), augmentation du prix du sucre de 50% un mois avant le début du Ramadan, etc. Les dernières mesures citées ont un impact direct et immédiat sur l'économie des foyers, et elles ont provoqué un mécontentement très fort de la population, certains osant affirmer que c'est là le résultat d'années de mauvaise gestion de l'État, de choix bellicistes coûteux et de l'échec du régime à préserver l'unité du pays.

Des manifestations se sont répétées depuis le 16 juin, mobilisant surtout les étudiants autour des universités (Université de Khartoum principalement). Au cours de la semaine suivante, les foyers de manifestation se sont multipliés, gagnant un pan plus étendu de la population (manifestations dans différents quartiers de la capitale, dans plusieurs villes de province). Ces mobilisations demeurent cependant peu significatives en termes numériques. Les slogans se sont pourtant durcis, passant d'une simple protestation contre les mesures économiques du gouvernement à des messages hostiles au régime et appelant à son renversement. Un appel à un rassemblement plus important a été lancé pour le 30 juin, anniversaire de l'arrivée au pouvoir d'Omar el-Béchir.<sup>25</sup> L'activité contestataire sur Twitter

---

<sup>23</sup>. Chiffres disponibles sur [www.cbs.gov.sd](http://www.cbs.gov.sd)

<sup>24</sup>. Intervention d'Ali Mahmud al-Rasul, Ministre des Finances, lors d'une audition au Parlement sur la stratégie de lutte contre la pauvreté, le 13 juin 2012

<sup>25</sup>. À la date de rédaction de ce rapport (29 juin 2012), il était difficile de prévoir si cette mobilisation serait effectivement massive et si elle permettrait à la contestation de franchir un palier.

et Facebook est particulièrement nourrie et exaltée devant ces mobilisations dans lesquelles certains veulent voir un nouveau printemps arabe.

**Plus que le risque révolutionnaires, c'est le péril insurrectionnel qui semble aujourd'hui menacer la stabilité du régime.** Il est cependant à ce jour extrêmement difficile de prévoir les conséquences à long terme de ces mobilisations. Des membres de l'opposition (Parti Oumma) ont apporté leur soutien à la contestation. La réponse des appareils répressifs de l'État est à la fois ferme et mesurée. Les arrestations et gardes à vue sont nombreuses. L'objectif de l'État semble de tuer la protestation dans l'œuf mais sans prendre le risque d'enflammer la population de façon déterminante.

Les facteurs d'incertitude sont donc multiples à ce jour. Le mécontentement au sein de la population est incontestable. En découle une forte impopularité de la classe dirigeante. La capacité des étudiants et autres manifestants à mobiliser d'autres franges de la population et à massifier leur mouvement reste hypothétique. La capacité de l'État à maintenir la cohésion dans ses rangs, et notamment au sein de ses troupes (sécurité, police, armée) sera déterminante.

## 1-2 Les relations internationales du Soudan

Les autorités soudanaises ont joué la partition de l'ouverture diplomatique et économique, d'abord pour surmonter leur isolement vis-à-vis des Occidentaux, puis pour exploiter à plein leur potentiel pétrolier auprès de partenaires asiatiques devenus centraux pour elles. Cette ouverture économique réussie a nourri une nouvelle légitimation pour le pouvoir auprès des groupes sociaux qui lui sont liés. Parce qu'orientée vers des partenaires émergents (arabes ou asiatiques), elle a en outre renforcé le récit de la résistance victorieuse à l'impérialisme occidental et, même si elle a aussi requis une certaine normalisation avec les États-Unis, elle a montré qu'elle savait s'accommoder de périodes de tensions et de froid diplomatique avec les Occidentaux. Ces derniers sont conscients de la faible prise dont ils disposent sur les ressources du régime, outre le ressort dénonciateur et punitif, et ils apparaissent visiblement préoccupés de ne pas trouver sur la scène politique soudanaise les forces alternatives susceptibles de profiter positivement d'un effondrement du régime actuel.

La régulation internationale des violences au Soudan a occupé une part importante de ces relations entre puissances extérieures et autorités soudanaises dans les arènes multilatérales, dans le sens d'un soutien diplomatique international assez large (ou parfois d'un désintérêt plus ou moins bienveillant) pour la sécession du Sud. Mais la scène diplomatique et militaire régionale ne saurait être ignorée, notamment pour ses incursions dans les pratiques internationales de maintien et de consolidation de la paix.

### 1.2.A Les échanges diplomatiques et économiques bilatéraux hier et aujourd'hui

À la veille du coup d'État de juin 1989, le Soudan connaît une crise de sa dette publique et suit les politiques d'ajustement structurel promues par le Fonds monétaire international. Le Premier ministre d'alors, Sadeq al-Mahdi (nommé en 1986), est resté aligné sur les positions pro-occidentales contre l'influence soviétique, mais il reconnaît une influence politique et économique à la Libye et à l'Iran, ce qui ne manque pas d'irriter ses partenaires américains. Les suites du coup d'État de 1989 vont

précipiter le Soudan dans l'isolement, à coups de sanctions économiques bilatérales américaines puis internationales à l'ONU, à mesure que la nouvelle junte en place à Khartoum se rapproche de mouvements islamistes radicaux en lutte contre les régimes arabes pro-occidentaux de la région. Partie en quête de partenariats renforcés auprès des riches monarchies du Golfe arabo-persique pour contourner les sanctions promues par les États-Unis, la junte se résout à la fin de la décennie 1990 à un rapprochement spectaculaire avec les États-Unis, les monarchies du Golfe et les nouvelles puissances émergentes asiatiques, à l'occasion de l'éviction de Hassan el-Tourabi des instances du pouvoir.

La fin des années 1990 signifie non seulement le rapprochement des États-Unis mais aussi l'entrée dans une ère de croissance économique sans précédent dans l'histoire récente du pays. Les Occidentaux ont joué dans cette dernière un faible rôle, paralysés par les sanctions internationales puis par les poursuites de la CPI contre Omar el-Béchir, et ce au profit des puissances émergentes asiatiques. Mais la sécession sudiste de juillet 2011 a lancé un nouveau défi à Khartoum. Retrouver ce rythme de croissance économique est devenu un enjeu politique de premier ordre pour le gouvernement soudanais. Il lui faut aussi soutenir son appareil de sécurité, et entretenir la nouvelle bourgeoisie de Khartoum qui a accompagné le boom pétrolier. Or la sécession du Sud s'est accompagnée d'une brutale récession économique.

- Les relations avec les États-Unis depuis le coup de juin 1989 : un hégémon accommodant

Après son accession à l'indépendance, le Soudan est longtemps demeuré dans l'orbite diplomatique et économique de l'ancienne tutelle coloniale britannique.<sup>26</sup> Au cours des années 1980, alors que le Soudan s'est rapproché diplomatiquement des États-Unis contre le voisin éthiopien et ses soutiens soviétiques, ses principaux partenaires commerciaux et de coopération internationale sont le Canada, les Pays-Bas, l'Italie, l'Allemagne (RFA), le Royaume-Uni, l'Arabie saoudite et le Koweït. L'endettement du pays est important, et les institutions de Bretton Woods y lancent des programmes d'ajustement structurel en 1989 pour lutter contre les déficits publics.

Les relations avec la superpuissance américaine se tendent rapidement à la suite du coup d'État de 1989. Le Soudan héberge des mouvements radicaux djihadistes qui combattent les régimes arabes pro-américains et conspuent Israël. Le président Clinton choisit d'abord le désintérêt, puis l'endiguement de cet État « paria », surtout après la tentative d'attentat contre Hosni Moubarak en 1995 à Addis-Abeba. La montée en force de la menace islamiste dans la région, avec les attentats contre les ambassades américaines à Nairobi et Dar-es Salam en 1998, renforce l'attention portée à ce régime, jusqu'au bombardement américain de l'usine pharmaceutique d'al-Shifa, au Soudan, en 1998. Parallèlement, le MPLS se rapproche des alliés régionaux des États-Unis (Ouganda, Kenya, Israël), puis directement des dirigeants américains au Congrès et au département d'État.

Deux événements successifs, l'élection de George W. Bush puis les attentats du 11 septembre 2001, poussent résolument le département d'État en quête d'une solution politique au conflit armé entre le MPLS et le gouvernement soudanais après l'enlisement du processus politique engagé au sein de l'IGAD depuis 1994. Les relations avec Washington restent ambivalentes, entre coopération pour le succès de la paix au Soudan du Sud, coopération antiterroriste, et condamnations des exactions du régime contre les civils en zones insurrectionnelles.

---

<sup>26</sup>. T. Niblock, *Class and Power in Sudan: The Dynamics of Sudanese Politics 1898-1985*, Albany, State University of New York Press, 1987; M. Khalid, *Nimeiry and the Revolution of Dismay*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1985.

Vu l'écart creusé au fil du temps entre le Soudan et les États-Unis, ces derniers manquent aujourd'hui de leviers au Soudan, en ce qu'ils contribuent peu aux ressources politiques et matérielles sur lesquelles s'appuie le régime, sauf peut-être en matière de remise de dettes dans les institutions financières internationales. Les leviers restants renvoient davantage à l'exercice du « bâton », de la menace, ou à la suspension de celle-ci. On le voit avec l'usage des sanctions, ou bien dans l'attitude instrumentale des États-Unis vis-à-vis des poursuites engagées par la CPI, ou encore avec la promesse répétée de Washington de retirer le Soudan de la liste américaine des États soutenant le terrorisme. Les retards pris pour la réalisation de ces « récompenses », promises en vue de remercier Khartoum pour son attitude raisonnable jusqu'à la sécession réussie du Sud, ont suscité d'acribes critiques parmi les élites politiques soudanaises. Dans leurs relations avec le Soudan, les États-Unis sont en fin de compte exposés à un risque, celui de ne fournir au régime soudanais d'autres ressources que celle, symbolique mais importante, d'un « ennemi » consensuel, commode, suspecté de travailler à son érosion progressive tout en évitant sa chute précipitée source d'instabilité régionale potentielle, en attendant qu'émerge une alternative politique crédible méritant un soutien plus ouvert et franc.

La nouvelle administration Obama a voulu rebattre les cartes et sortir d'un face-à-face de plus en plus tendu, avec la nomination d'un nouvel envoyé spécial de la Maison-Blanche, Jonathan Scott Gration. Comme le rappelle Peter Schraeder, en dépit du lien personnel unissant le président américain et certains de ses conseillers au continent africain (Johnnie Carson, Samantha Power, Michelle Gavin), l'Afrique n'a pas beaucoup pesé dans la politique étrangère du premier mandat d'Obama, marquée par la présence militaire en Irak et en Afghanistan, ou encore par la crise économique de 2008. Le Soudan est tout de même demeuré un des rares dossiers africains encore visibles à Washington (avec la Somalie et la RDC), parallèlement aux initiatives de coopération militaire pour la lutte antiterroriste sur le continent. Cet intérêt maintenu pour le Soudan doit notamment aux coups conjugués de membres de groupes chrétiens conservateurs, du *Congressional Black Caucus* (entretenant d'ailleurs des relations parfois tendues avec leur Président) et de figures de l'actuelle administration (en tête, Susan Rice, représentante des États-Unis à l'ONU), sans oublier le souhait de Barack Obama de se montrer plus actif dans la résolution des conflits et la prévention des crimes de masse (lui qui avait reproché à Bill Clinton son inaction au Rwanda en 1994). Peter Schraeder note ici l'importance des personnalités en charge des questions africaines, les envoyés spéciaux (on l'a vu avec Scott Gration) mais aussi les chefs des bureaux Afrique dans les ministères concernés (département d'État, Pentagone, CIA, Commerce).<sup>27</sup>

À propos des envoyés spéciaux des États-Unis pour le Soudan, notons que la nomination de Princeton Lyman envoie un signal de réalisme politique vis-à-vis d'un acteur-clé de l'équation soudanaise, la Chine : en 2005, Lyman s'était exprimé devant la *US-China Economic and Security Review Commission*, à Washington, le 21 juillet, appelant à explorer sérieusement toutes les opportunités de gains partagés (« *win-win situations* ») avant d'envisager les stratégies d'endiguement de l'influence chinoise.<sup>28</sup>

En 2012, toutefois, les autorités soudanaises restent sans illusion quant à la probabilité de voir l'exécutif américain se lancer dans un bras de fer avec les lobbies anti-Soudan au Congrès pour

---

<sup>27</sup>. Peter J. Schraeder, « The Obama Administration's Engagements in Africa within Historical Context: Great Expectations versus Daunting Challenges », in Ton Diez, Kjell Havnevik, Mayke Kaag et Terje Oestigaard (dir.), *African Engagement: Africa Negotiating an Emerging Multipolar World*, Leiden, Boston, Brill, 2011, p. 300-324.

<sup>28</sup>. Cité et référencé dans Sharath Srinivasan, « A Marriage Less Convenient. China, Sudan and Darfur », in Kweku Ampiah et Sanusha Naidu (dir.), *Crouching Tiger, Hidden Dragon? Africa and China*, Scottsville, University of KwaZulu-Natal Press, 2008, p. 79.

obtenir la levée des sanctions, les remises de dettes multilatérales et la sortie des listes noires de Washington.

- L'embellie économique des années 2000 et les nouveaux partenaires asiatiques, voie du salut politique

En 1993, le Soudan est étranglé économiquement et mis à l'index par les grands bailleurs internationaux, FMI et Banque mondiale en tête. L'UE suspend à son tour les fonds alloués au secteur agricole soudanais.<sup>29</sup> Cette rupture avec les bailleurs occidentaux, et les régimes de sanctions décidés par le Conseil de sécurité de l'ONU en 1996 contre Khartoum, conduisent la junte soudanaise à se tourner vers d'autres partenaires, d'une part les pays de l'OPEP et de l'Organisation de la conférence islamique, en particulier l'Arabie saoudite, le Koweït et les autres États du Golfe persique, la Malaisie, mais aussi les puissances asiatiques émergentes, Chine et Indonésie en tête. Ce faisant, le Soudan bénéficie d'importants débouchés pour ses exportations (coton, or, sorgo, cacahuètes, gomme arabique, sucre, viande, graines de sésame, bétails, peaux), avant même ses exportations de pétrole.<sup>30</sup>

Les autorités chinoises fournissent au Soudan à la fois de l'aide et des prêts, des opportunités commerciales et des investissements ainsi que des remises de dettes.<sup>31</sup> La Chine devient le premier partenaire en matière de coopération pour le développement. Dès 2006, plus de la moitié des fonds alloués à ce titre au Soudan proviennent de Chine, pour atteindre un milliard de dollars US en 2009 (sur un total de 1,8 milliard pour la même année).<sup>32</sup> Ces fonds sont alloués sous la forme non pas d'aide budgétaire conditionnée, qu'affectionnent les bailleurs occidentaux, mais d'aide-projet, soumis au seul contrôle de l'Exécutif et de l'Assemblée nationale du Soudan.<sup>33</sup> Cette aide sans conditions politiques formalisées diffère également en ce qu'elle se concentre sur les infrastructures les plus importantes (eau, électricité, irrigation, solaire...), et implique la formation d'ingénieurs, de techniciens et de travailleurs soudanais pour la pérennité de ces projets. À cette aide s'ajoutent les Investissements directs étrangers (IDE). En 2005, le Soudan était le neuvième bénéficiaire d'IDE chinois, avec 350 millions de dollars.<sup>34</sup> Ces prêts et investissements soutiennent d'importants projets d'infrastructures, qui profitent pour beaucoup aux compagnies chinoises (*cf. infra*), mais aussi européennes (Lahmeyer International, Alstom, ABB).

Les garanties de retour sur investissements liées à ces fonds alloués résident dans le potentiel du Soudan en matière d'exportation de **pétrole**. C'est l'américaine Chevron qui découvre l'or noir au Soudan en 1978 (mais se retire du pays en 1992 sous la pression de sa diplomatie). L'exploration et l'exploitation intensive du pétrole débutent à la fin des années 1990 en lien avec des acteurs asiatiques, pour atteindre près de 500 000 barils par jour en 2009, avec une réserve totale pour le Soudan (Nord et Sud) estimée à 563 millions de barils en 2006, soit la troisième du continent après le Nigeria et l'Angola. La moitié est acheminée vers la Chine, les autres principaux clients étant l'Indonésie (60 000) et le Japon (50 000), puis l'Inde, la Malaisie et la Thaïlande, sans oublier le fuel exporté en

---

<sup>29</sup>. Mohamed Salih, « Beyond Negotiating a Multipolar World: Sudan's Non-Western Development Cooperation Alternative », in Ton Diez, Kjell Havnevik, Mayke Kaag et Terje Oestigaard (dir.), *African Engagement: Africa Negotiating an Emerging Multipolar World*, art. cit., p. 163-182, p. 170.

<sup>30</sup>. *Ibid.*

<sup>31</sup>. M. P. Van Dijk (dir.), *The New Presence of China in Africa*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2009.

<sup>32</sup>. M. M. Ahmed, *External Debt, Growth and Peace in the Sudan. Some Serious Challenges Facing the Country in Post-Conflict Era*, Khartoum, PNUD, 2009.

<sup>33</sup>. Mohamed Salih, « Beyond Negotiating a Multipolar World », art. cit., p. 172.

<sup>34</sup>. Sharath Srinivasan, « A Marriage Less Convenient », art. cit., p. 63.

Ethiopie. La *China Petroleum Engineering Construction* (filiale de la *China National Petroleum Corporation*, CNPC) occupe une place prépondérante dans l'obtention de contrats de constructions d'installations pétrolières.<sup>35</sup> Les compagnies européennes ne sont pas totalement absentes non plus.

Ces relations économiques fructueuses concernent également le secteur privé soudanais engagé dans le **commerce de minerais** (or, fer, manganèse, kaolin), qui a représenté au cours des dernières années deux et trois milliards de dollars dans le Produit national brut annuel du pays. Cet aspect est également stratégique pour la Chine, premier producteur d'acier dans le monde.

Enfin, les **activités agricoles** intensives pèsent également dans la balance des paiements favorable du Soudan. Au début des années 2000, l'agriculture connaît une telle croissance que la Banque mondiale déclare l'objectif de sécurité alimentaire (par la production domestique couplée aux importations) à portée de main des Soudanais en 2003.<sup>36</sup> Depuis 1990, certaines denrées font l'objet d'importations croissantes, comme le blé et la farine de blé. Avec les recettes du pétrole, les taux de change devenus très avantageux ont renforcé ce phénomène, qui concernait 1,4 millions de tonnes de blé importées en 2005 selon le Programme alimentaire mondial. Certains auteurs s'inquiètent ainsi de voir les activités agricoles et d'élevage destinées à l'exportation frappées par le « mal hollandais ».<sup>37</sup> L'agriculture constitue un secteur clé, occupant plus des deux tiers de la main-d'œuvre au Soudan. Les bons résultats agricoles ne signifient pas la sécurité alimentaire pour l'ensemble du pays, toutefois : les études sur les expériences passées de famine au Soudan ont montré une configuration en archipel où la production agricole pouvait prospérer dans des zones très productives, reliées entre elles par les infrastructures requises, et délaissées à quelques pas d'elles des îlots où sévissent de graves crises alimentaires (d'où la situation effarante d'exportations agricoles massives de sorgo vers l'Europe en 1988 pendant la famine qui a frappé l'Ouest du pays). Car les surplus ne font pas tout : se posent les questions de l'existence des infrastructures pour atteindre toutes les populations dans le besoin, mais aussi des liens de clientèle politiques qui président à l'octroi des concessions de terres et de fermes semi-mécanisées au profits des fidèles des autorités soudanaises.<sup>38</sup> En somme, cette amélioration de la situation agricole des années 2000 n'a pas nécessairement profité à tous les Soudanais, notamment dans les zones les plus marginalisées comme les États de la Mer rouge, de Kassala, et bien sûr du Nil bleu, du Kordofan méridional, et au Darfour, sans parler du Sud Soudan d'avant la sécession.

Le résultat est que le Soudan a connu un **taux de croissance** de son produit intérieur brut de 7,5% par an dans les années 2000, l'un des plus forts du continent, pour atteindre cinquante trois milliards de dollars US en 2008. La part de l'agriculture s'est réduite, passant de 46% en 1998 à près de 26% en 2010, au profit de l'industrie manufacturière et d'extraction, passée de 14 à 34%. Les services restent stables autour de 40%.<sup>39</sup> Le revenu moyen annuel par habitant est lui passé de 334 dollars en 1999 (un revenu fidèle à son niveau moyen au cours des quarante dernières années) à 532 dollars en 2008 (avant que les effets de la crise mondiale de 2007-2008 ne se fassent sentir).

---

<sup>35</sup>. Mohamed Salih, « Beyond Negotiating a Multipolar World », art. cit., p. 169 et p. 174.

<sup>36</sup>. World Bank/ Government of Sudan, *Sudan: Stabilization and Reconstruction. Country Economic Memorandum*, vol. 1 and 2, Report no. 24620-SU, 30 juin 2003, voir le vol. 1, p. 95. Cité par David Keen et Vivian Lee, « Conflict, trade and the medium-term future of food security in Sudan », *Disasters*, vol. 31, n° s1, 2007, p. s9-s24, et p. s10.

<sup>37</sup>. David Keen et Vivian Lee, « Conflict, trade and the medium-term future of food security in Sudan », art. cit., p. s12.

<sup>38</sup>. *Ibid.*, p. s13 et s14. Selon le *Unregistered Land Act* de 1970, des conseils provinciaux se voient attribuer la compétence de l'octroi des terres, au détriment du droit coutumier préalablement en vigueur. Ces conseils sont souvent dominés par des marchands et des représentants officiels liés aux élites proches du pouvoir à Khartoum. Sur la fabrique politique des famines au Soudan, voir aussi Alex de Waal, *Famine Crimes: Politics & the Disaster Relief Industry in Africa*, Londres, African Rights & The International African Institute, 1997.

<sup>39</sup>. Mohamed Salih, « Beyond Negotiating a Multipolar World », art. cit., p. 177.

- Ménager le nouveau protecteur : les relations sino-soudanaises

En 2008, le Soudan est le troisième partenaire commercial africain de la Chine, après l'Angola et l'Afrique du Sud. Ce développement est récent. Sous l'ère socialiste de Nemeiry, dans les années 1970, le Soudan a bénéficié du soutien de la Chine, en armes, en assistance militaire, et déjà dans la construction de bâtiments publics. Mais ces relations déclinent dans les années 1980. Peu après son accession au pouvoir, le nouveau chef de l'État, el-Béchir, se rend à Pékin en novembre 1990 dans l'espoir de relancer ces relations. D'abord sans grand succès, ces relations conduisent à l'accroissement conséquent des ventes d'armes de Pékin vers Khartoum. Les revenus du pétrole accélèrent ce négoce entre les deux États. Dès 1995, le président *el-Béchir* se rend à Pékin et obtient que la Exim Bank chinoise s'engage dans le soutien aux investissements pétroliers au Soudan, avec la création d'un oléoduc de 1600 km et d'une raffinerie en 2000. L'oléoduc est construit sous la protection des Forces armées soudanaises (FAS) qui multiplient alors les exactions contre des populations sudistes (Dinka et Nuer) installées à proximité de l'ouvrage.<sup>40</sup>

On a déjà évoqué la question pétrolière. La Chine importe, entre 2000 et 2004, 80 % du pétrole produit au Soudan, avant que l'augmentation notable de la production soudanaise ne réduise cette part à 40% à partir de 2007, en dépit de la hausse de ces exportations de pétrole soudanais vers la Chine en valeur absolue. En 2007, le Soudan est devenu le sixième fournisseur de brut pour la Chine. La CNPC détient des parts conséquentes des holdings créées dès 1997 pour l'exploitation du pétrole soudanais (comme la Greater Nile Petroleum Operating Company – GNPOC, créée en 1997 avec 40% de capital de CNPC). La Sinopec est également présente au Soudan. À l'exception du bloc 6 (qui appartient à 95% à la CNPC), les champs exploités par les compagnies chinoises se situent sur la frontière contestée entre Nord et Sud, ce qui expliquera la prudence ultérieure de Pékin à l'égard des autorités sudistes.

Dans l'autre sens, les produits chinois représentent en 2006 plus de 20% des importations du Soudan (soit 1,5 milliards de dollars US). Et les entrepreneurs chinois emportent d'importants contrats au Soudan dans le domaine des infrastructures (routes, ponts, énergie, etc.), dont le contrat du barrage de Méroé en 2004 (650 millions de dollars), de la centrale électrique thermique d'el-Gaili la même année, au profit de la compagnie chinoise *Harbin Power Engineering*, ou encore du chemin de fer entre Port Soudan et Khartoum confié en 2007 à *Transtech* et *China Railway Engineering* (un milliard de dollars).<sup>41</sup>

La médiatisation internationale de la crise au Darfour et son traitement à l'ONU ont perturbé cette nuit de noces économique, et forcé le couple sino-soudanais à tenir compte du regard extérieur à et communiquer davantage sur leurs relations réciproques, étant donné les leviers d'action dont dispose Pékin vis-à-vis de Khartoum.<sup>42</sup> La Chine a progressivement renoncé à sa posture de déni vis-à-vis des accusations internationales, au profit de discussions discrètes puis de prises de positions officielles dans les arènes diplomatiques intergouvernementales, faisant de Pékin un acteur de la régulation internationale de ce conflit.

La sécession du Sud a, elle aussi, modifié la donne entre les deux États, et plus largement affecté les ressources politiques captées par Khartoum à l'étranger.

---

<sup>40</sup>. Adekeye Adebajo, *The Curse of Berlin. Africa after the Cold War*, Londres, Hurts & Co., 2010, p. 208.

<sup>41</sup>. Mohamed Salih, « Beyond Negotiating a Multipolar World », art. cit., p. 64.

<sup>42</sup>. Sharath Srinivasan, « A Marriage Less Convenient », art. cit.

- Entre sécession du Sud et récession économique : un enjeu politique brûlant

La quête des pétrodollars à la fin des années 1990 a profité du recul du MPLS face aux FAS et de la « libération » de zones à fort potentiel pétrolifère. Pour saisir cette opportunité, les hommes forts du régime en 1998-1999 optent pour un revirement politique interne, loin des amitiés troubles avec les mouvements islamistes radicaux antioccidentaux. Ce revirement tient aussi pour beaucoup au schisme en cours entre les tenants de l'exécutif (et de la sécurité) d'une part et les partisans d'el-Tourabi, alors que ce dernier avait lancé depuis 1996 une offensive réussie pour se placer au centre du pouvoir « temporel ». <sup>43</sup> Les sanctions de l'ONU contre le Soudan sont levées en 2001, au profit de nouveaux investissements dans le pays, asiatiques mais aussi européens. <sup>44</sup> Le gouvernement de Khartoum bénéficie de capacités accrues lui permettant de reprendre alors toujours plus de terrain face à l'APLS. <sup>45</sup>

Benjamin Augé relève combien le pétrole est une affaire de l'entourage présidentiel. <sup>46</sup> Ce secteur fut dessiné par Awad Ahmed Al Jaz. L'actuel Ministre du Pétrole est un proche du Président. Il est nommé Ministre du Commerce quelques mois après le coup d'État de 1989. En 1994, il prend les rênes du ministère de l'Énergie et des mines, poste qu'il ne quitte qu'en 2007, pour retrouver le ministère du pétrole en 2011. Al Jaz a eu donc treize premières années pour concevoir et mettre en place un secteur pétrolier étroitement contrôlé par le président Omar *el-Béchir*, notamment grâce au *Petroleum Security Department* (PSD), un département piloté par le général Abdel Hafez au sein du NISS. De 1999 à 2010, les ministres successifs, Al Jazz puis Al-Zubeir Ahmed Al-Hassan, ont pris l'habitude de rencontrer chaque semaine les patrons du NISS et du PSD. Leur successeur nommé en 2010, Lual Deng, était membre du MPLS, mais il devait composer avec son secrétaire d'État (Ali Ahmed Osman), un membre du PCN, et ses relations avec la direction du MPLS à Djouba se sont de toute façon rapidement détériorées pendant son mandat. Le NISS reste très présent aujourd'hui. Lorsqu'une société pétrolière lance une campagne sismique ou de forage, des unités commandos du NISS encadrent les activités sur le terrain. Les pétroliers doivent même nourrir, loger et rémunérer ces détachements.

Outre la Sudapet, la société d'État qui possède des parts dans tous les blocs exploités au Soudan sous le contrôle de la présidence et des services de sécurité, d'autres sociétés proches du pouvoir assurent l'emprise sur le secteur. Pour la main-d'œuvre, c'est la compagnie d'État Petroneeds, dirigée par le général Salah Al-Tayeb, membre du NISS, qui sélectionne les salariés de la société nationale Sudapet affectés dans les différents consortiums intervenant au Soudan. Selon les sources de Benjamin Augé, ces salariés grassement rémunérés sont nécessairement membres du PCN. Il faut aussi compter avec la société Samasu International Co <sup>47</sup>, basée à Londres, dirigée par Idris Taha, un proche d'Al Jazz, qui se charge de la fourniture des matériels de forage et autres, ou encore Hi-Tech Petroleum Group, liée à Ali Hassan Ahmed *el-Béchir*, le frère du chef de l'État. Le patron de la Sudapet depuis 2008, Salah Hassan Wahbi, était l'ancien dirigeant de cette société.

La crise économique mondiale de 2008-2009 avait entamé cette rente pétrolière. Mais avec la sécession du Sud, Khartoum a perdu 70% de ses réserves. Le Produit intérieur brut du pays en est sorti

<sup>43</sup> Roland Marchal, *Le Soudan d'un conflit à l'autre*, Paris, Les Études du CERI, n° 107-108, septembre 2004.

<sup>44</sup> Sharath Srinivasan, « A Marriage Less Convenient », art. cit., p. 63.

<sup>45</sup> International Crisis Group, *God, Oil and Country: Changing the Logic of War in the Sudan*, Bruxelles, janvier 2002.

<sup>46</sup> Benjamin Augé, « L'enjeu pétrolier dans un Soudan éclaté », *Politique Africaine*, n° 122, juin 2011, p. 85-100.

<sup>47</sup> *Africa Energy Intelligence*, n° 619, 6 janvier 2010.

sévèrement amputé, avec une récession économique de 3,9 % en 2011, récession qui devrait atteindre plus de 7% en 2012 selon le dernier *World Economic Outlook* du FMI.<sup>48</sup> Cette sévère diète avait été retardée par les dispositions du CPA de 2005, stipulant que les revenus pétroliers issus des champs au Sud seraient partagés à égalité entre les deux parties. Ils ont de fait profité au gouvernement soudanais plus qu'au Gouvernement du Soudan du Sud (Government of Southern Sudan, GoSS)<sup>49</sup>, en raison des revenus perçus par Khartoum pour l'utilisation de ses deux oléoducs conduisant à Port Soudan via Khartoum et de ses raffineries.<sup>50</sup>

Avec la sécession effective et l'effondrement du cours de sa monnaie depuis 2011, Khartoum cherche certes à accroître ses capacités de production pétrolière au Nord (au Kordofan méridional, mais aussi par l'exploration accrue au Darfour<sup>51</sup>) et, à plus court terme, à conserver cette rente, à profiter de la dépendance du Sud à l'égard des installations nordistes, en l'absence d'oléoducs alternatifs via le Kenya. Il lui reste aussi la question des champs en activité situés dans la zone frontalière, comme le bloc 4 à Abyei, qui pourraient faire l'objet à terme d'un mécanisme de partage (d'« unitisation ») des recettes entre Nord et Sud.

Sur ces questions, on voit que les autorités soudanaises n'ont intérêt ni à chercher trop visiblement la rupture avec le Soudan du Sud, ni à progresser trop rapidement dans des négociations à l'issue potentiellement coûteuse avec ce dernier, en attendant de renforcer leurs sources de revenus alternatives par la construction d'éventuels oléoducs à destination du Tchad et du Cameroun ou de l'Éthiopie et de Djibouti, par des explorations pétrolières (Darfour) et gazières (notamment en mer Rouge), et par des investissements toujours plus conséquents dans l'agro-business.<sup>52</sup>

En attendant, les négociations entre Nord et Sud à Addis-Abeba ne cessent d'achopper non seulement sur les questions de sécurité mais également sur les montants des droits de passage appliqués au brut sudiste (Khartoum réclamant 36 dollars US par baril, là où Djouba admet tout au plus la moitié de ce prix). Prenant pour motif ces blocages et la ponction opérée illégalement par Khartoum sur le brut sudiste en transit, Djouba a choisi d'interrompre, le 20 janvier 2012, les livraisons de brut pour étouffer économiquement Khartoum, tout en comptant sur le secours financier de ses partenaires afin de compenser cette perte sèche. Le Soudan du Sud s'est finalement lancé en mars-avril 2012 dans une campagne militaire d'occupation de l'importante installation pétrolière d'Heglig dans le Kordofan méridional, provoquant la riposte militaire des FAS.

Dans cette situation, se pose la question de l'impact possible de ces violences sur les relations économiques et diplomatiques existantes, et des anticipations des Soudanais en la matière. Les États d'Asie et du Golfe arabo-persique se trouvent désormais embarrassés par les confrontations militaires en cours entre ces deux États clés pour leurs approvisionnements pétroliers. La plupart des États occidentaux ne souffrent pas du même embarras, faute de relations économiques étroites, et peuvent s'exposer plus ou moins ouvertement et directement dans la gestion internationale de ce conflit.

---

<sup>48</sup>. « Sudan's projected economic contraction in 2012 worse than expected », *Sudan Tribune*, 17 avril 2012. <http://www.sudantribune.com/Sudan-s-projected-economic.42296> [consulté le 25 avril 2012].

<sup>49</sup>. Le sigle GoSS, utilisé avant l'indépendance de juillet 2011, fait référence au Gouvernement semi-autonome du Sud Soudan. Depuis l'indépendance, le pays est gouverné par le Gouvernement de la République du Soudan du Sud (GRSS).

<sup>50</sup>. Benjamin Augé note que, selon l'article « Southern Sudan: Future Potential Shines a Torch on Current Shortcomings », publié sur son site le 12 mai 2010, la Standard Bank a estimé que le Nord avait gagné treize milliards de dollars depuis 2005, et le Sud, huit milliards « seulement ». Benjamin Augé, « L'enjeu pétrolier dans un Soudan éclaté », art. cit.

<sup>51</sup>. Elke Grawert (dir.), *After the Comprehensive Peace Agreement in Sudan*, Woodbridge, Suffolk, England, Rochester, NY, James Currey, 2010, p. 249.

<sup>52</sup>. Entretien avec Marc Lavergne, dans « Entre Soudan et Soudan du Sud, 'la situation dérape' », *Le Monde.fr*, 28 mars 2012.

Pour terminer cette section relative aux ressources économiques du régime, relevons les annonces, faites en mai et juin 2012, sur la relance des relations diplomatiques et économiques avec l'Iran, la Russie, mais aussi des États européens notamment l'Italie. Ces annonces rappellent qu'au-delà des postures publiques, le régime soudanais ne cesse de déployer des efforts en vue de la normalisation de ses relations vis-à-vis de l'extérieur, dans une période particulièrement riche en défis pour lui.

## 1.2.B Violences insurrectionnelles et contre-insurrectionnelles périphériques : les oligopoles de la violence et leur coût politique

La stabilité et la survie politique pour le régime soudanais actuel se jouent également dans la régulation locale, nationale et internationale des violences armées dans le pays. Depuis 1955, les insurrections contre les autorités centrales se sont multipliées et succédées, au Sud, dans le Kordofan méridional (dans les monts Nouba et à la frontière, notamment dans la zone d'Abyei), dans le Nil bleu, au Darfour, en pays Béja, si bien que le pays, sans être en état de guerre permanent partout sur son territoire, a rarement connu une période sans rébellions militaires quelque part dans sa périphérie.

**Quels risques cette violence armée répétée au Soudan fait-elle peser sur la stabilité du régime à court terme ?** Le premier concerne bien sûr le risque d'une alliance militaire capable de défaire le pouvoir actuel. Dans l'ensemble, les groupes armés rebelles « périphériques » n'ont pas directement menacé les régimes en place à Khartoum, sans l'implication de forces politiques du centre. Certes, l'incursion armée du MJE en 2008 à Omdurman a constitué un défi militaire vivement ressenti à Khartoum. Mais ce coup symboliquement fort n'a jamais laissé penser qu'une conquête armée du pouvoir d'État était à portée de main pour le MJE. À propos du risque de renversement militaire, l'actuelle campagne du **Front révolutionnaire** constitué en 2011, alliance fragile de forces d'opposition armées de l'État du Kordofan méridional et de l'État du Nil bleu, en lien avec les mouvements armés Darfouris (MJE, ALS d'Abdulwahid Nour et ALS de Minni Minawi), ne semble pas en mesure de défaire le régime étant donné ses fortes dissensions internes.

Mais des dynamiques de plus long terme doivent être rappelées à propos de cet **ordre politique de la violence** au Soudan. D'abord, la **dimension locale des violences**, inscrites dans **l'interaction de groupes en compétition pour la terre**, a conduit Khartoum à nourrir ces conflits en vue de réussir à moindre coût des projets de développement économique. Ici, les violences ont pu profiter à Khartoum à court terme mais elles ont parfois également favorisé l'échec de ses projets de développement économique. Ensuite, **l'accommodement des élites politiques soudanaises à la persistance de situations d'oligopoles de la violence a renforcé le poids politique des services de sécurité soudanais**. Enfin, ces oligopoles de la violence se sont nourris **d'interactions régionales compliquant les relations entre Khartoum et ses voisins**.

- Les effets économiques des politiques foncières dans des contextes de violences armées

La répétition des violences armées dans les zones périphériques du Soudan renvoie à des griefs nés d'une inégalité de traitement dans l'accès aux opportunités économiques et politiques par rapport aux élites riveraines à Khartoum, ainsi qu'à des tensions plus localisées mais très largement répandues sur le territoire soudanais, en particulier en matière d'accès aux points d'eau, aux pâturages et aux terres arables.

Mais ces compétitions renvoient aussi à des projets de développement économique pilotés par Khartoum et mobilisant les intérêts financiers de l'élite riveraine proche du pouvoir, qui exigent la captation de terres au détriment de populations locales agro-pastorales peu associées à ces projets et à leurs bénéfices économiques : projets d'exploitation pétrolière, de construction de canaux (Jonglei), ou encore d'exploitations agricoles semi-mécanisées, notamment pour le sorgho et le sésame dans le Nil bleu et le Kordofan méridional, qui profitent à des acteurs extérieurs, proches du pouvoir. Parce que

ces projets ont amené les autorités centrales à remettre en cause, par l'*Unregistered Land Act* de 1970, les droits coutumiers reconnus aux populations pastorales et agricoles locales pour l'accès aux points d'eau et pâturages, ils ont aiguisé les rivalités entre groupes locaux, conduisant souvent à des soulèvements armés contre les autorités. Une fois éclatées, les violences ont contrarié ces intérêts du « centre » politique, qui a dû remettre à plus tard les opérations envisagées. Le canal de Jonglei est ainsi resté inachevé.

De même, des exploitations agricoles profitant à de nouveaux propriétaires nordistes urbanisés alliés aux élites politiques de Khartoum et sous la protection des FAS sur place ont prospéré (dans le caoutchouc et la gomme arabique, notamment), nourrissant le conflit. **Pire, en zones de guerre, les combats ont engendré des pénuries à l'origine d'envolée des prix dont savaient profiter sur place des marchands du Nord liés à des officiers soudanais, qui à leur tour entretenaient des groupes armés Baggara invités à multiplier leurs razzias contre les Sudistes.** Les déplacés servaient de main-d'œuvre bon marché dans les fermes mécanisées tenues par des proches du régime, tandis que l'aide internationale souffrait classiquement des détournements opérés par les groupes armés.<sup>53</sup>

Bien entendu, un autre chantier plus politique a souffert sur le long cours de ces pratiques politico-économiques : la construction d'une nation soudanaise par la propagation du ciment arabe et islamique sur l'ensemble du territoire (conflit sud-soudanais), notamment par des réformes dans la dévolution du pouvoir aux échelons administratifs locaux (Sud-Soudan, Darfour, Monts Nouba).

- Multiplication des « oligopoles de la violence » localement instables, et montée en force politique des services de sécurité à Khartoum

Face à ces conflits « lointains » aux yeux des groupes sociaux dominants, les autorités soudanaises se sont accommodées de cette absence de monopole effectif de la violence physique légitime, au profit de situations d'« oligopole de la violence », c'est-à-dire de « marchés » locaux de la sécurité constitués d'un certain nombre de concurrents se disputant la fourniture de protection armée et de sécurité pour certains groupes sociaux contre d'autres, selon des lignes géographiques ou des lignes sociales séparant ces populations.<sup>54</sup>

Les services de sécurité soudanais ont contribué à entretenir ou renforcer ces oligopoles instables en soutenant certains groupes armés locaux contre les insurgés qui les défiaient. Cette stratégie de « décharge »<sup>55</sup> dans l'exercice de la guerre a toutefois tendanciellement accru **la dépendance des élites politiques soudanaises à l'égard de leurs services de sécurité**, et notamment du NISS chargé d'orchestrer la réponse contre-insurrectionnelle, ce qui a accru les besoins financiers requis pour le maintien de cet effort sécuritaire.

Une autre conséquence de ces « sales guerres » est qu'elles ont **exacerbé la sensibilité** des forces armées soudanaises et des services de sécurité et autres leaders d'opinion **aux humiliations sur le terrain ou aux concessions politiques** faites par les dirigeants soudanais à leurs opposants armés. Née du décalage entre la fermeté des déclarations et la modestie relative des moyens matériels

<sup>53</sup>. David Keen et Vivian Lee, « Conflict, trade and the medium-term future of food security in Sudan », art. cit., p. s19.

<sup>54</sup>. Andreas Mehler, « Oligopolies of Violence in Africa South of the Sahara », *Nord-Süd-Aktuell*, vol. 18, n° 3, 2004, p. 539-548.

<sup>55</sup>. Béatrice Hibou, « La 'décharge', nouvel interventionnisme. Introduction au dossier 'L'État en voie de privatisation' », *Politique Africaine*, n° 73, mars 1999, p. 6-15.

directement investis par les autorités soudanaises, cette pente a eu pour effet de compliquer la quête d'une résolution négociée du conflit avec le MPLS au Sud.

La gestion politique des insurrections armées a de longue date traversé et perturbé le jeu politique à Khartoum, en particulier lorsqu'il s'est agi de reconnaître aux insurgés sudistes une autonomie vis-à-vis du Nord et ainsi de suspendre les projets de construction d'un État-nation de langue et de culture arabes et fondé sur une constitution plaçant le droit islamique au cœur du politique.

Le FNI avait d'ailleurs en son temps forgé une part de son capital politique au sein de l'armée en condamnant **le mépris des élites politiques confrériques pour l'armée combattant au Sud** et en prenant fait et cause pour ces soldats abandonnés par Khartoum, dont un certain nombre d'officiers repérés furent promus grâce aux formations et soutiens dispensés par les institutions contrôlées par le FNI (comme le Centre islamique africain de Khartoum, créé grâce à des fonds koweïtis).<sup>56</sup> Une fois au pouvoir, en dépit des efforts initiaux pour recevoir des armements de pays amis<sup>57</sup>, ce régime ne se distingue finalement pas des autres en la matière, préférant s'appuyer sur les services de sécurité et les milices supplétives (les Forces de défense populaire, FDP), créées par ces derniers, plutôt que sur l'armée régulière.

- L'enchevêtrement d'espaces politiques transfrontaliers et régionaux conflictuels

Au Soudan, le MPLS et les autres groupes armés se sont insérés dans un environnement déjà constitué de mouvements armés sécessionnistes ou insurrectionnels dans les États voisins, ouvrant des opportunités effectivement saisies ou anticipées par les uns et les autres. Cela concernait particulièrement les mouvements des groupes armés entre le Nord Soudan et l'**Érythrée** (et le nord de l'Éthiopie) et entre le Sud Soudan et le sud de l'**Éthiopie** avant 1991. Dans les années 1970, Khartoum accueillait les rebelles érythréens et éthiopiens dans les villes du Nord ou dans des camps, à un moment où les États arabes soutenaient les rebelles érythréens et les Nord-soudanais. De leur côté, les rebelles sud-soudanais ont bénéficié de l'entraînement militaire d'Israéliens avec le soutien de l'Ouganda d'Idi Amin lors du premier conflit armé (de l'Any-Nya, 1955-1972) puis, lors du second conflit, du soutien des Soviétiques et des Cubains grâce au parrain éthiopien du Derg.

Ces soutiens croisés hostiles ont conduit le Derg très loin dans le soutien aux rebelles sud-soudanais. Non seulement l'APLS pouvait édifier des camps d'entraînement en territoire éthiopien, mais on a également noté des camps de réfugiés sudistes à Gambella, dans la zone éthiopienne frontalière du Soudan, qui étaient administrés conjointement par les Éthiopiens et par l'APLS. Cette forte présence sud-soudanaise a d'ailleurs conduit à une politisation de l'ethnicité entre Nuer et Anuak, source de violences entre ces groupes à Gambella.<sup>58</sup>

Après la défaite du régime de Mengistu en 1991 face aux rebelles érythréens et tigréens, l'APLS quitte l'Éthiopie pour s'installer au Kenya. En ce début des années 1990, le flux d'armes disponibles s'accroît et permet une nouvelle stratégie d'exportation de la révolte armée dans d'autres zones du Nord Soudan en conflit avec les autorités de Khartoum, en particulier au Darfour (avec la tentative infructueuse de Daoud Bolad en 1991).

---

<sup>56</sup> Roland Marchal, Einas Ahmed, *Soudan: fonctionnement et pratiques du pouvoir à Khartoum...*, op. cit., p. 13-15.

<sup>57</sup> Millard Burr et Robert O. Collins, *Sudan in turmoil: Hasan al-Turabi and the Islamist state, 1989-2003*, Princeton, Markus Wiener Publishers, 2010, p. 29.

<sup>58</sup> Regassa Bayissa Sima, « Changes in Gambella, Ethiopia after the CPA », in Elke Grawert (dir.), *After the Comprehensive Peace Agreement in Sudan*, op. cit., p. 197-211.

Une certaine normalisation entre Khartoum et Addis-Abeba s'opère initialement. Mais, alors que la nouvelle junte soudanaise révèle ses velléités antioccidentales radicales, l'Éthiopie et l'Érythrée nouvellement indépendante se sont rapprochées de l'administration Clinton aux États-Unis. La tentative d'assassinat de Hosni Moubarak en 1995 à Addis-Abeba, et la diffusion de l'islamisme radical depuis le Soudan auprès des musulmans oromo en lutte contre le régime éthiopien, renforcent l'hostilité éthiopienne contre la junte islamiste et son idéologue, Hassan el-Tourabi, source d'un soutien à l'APLS.<sup>59</sup> L'Érythrée nouvellement indépendante rompt les relations avec Khartoum dès 1994.

La guerre entre l'Érythrée et l'Éthiopie entre 1998 et 2001 correspond au virage engagé par Khartoum pour un rapprochement avec les monarchies du Golfe et les États-Unis, ce qui se traduit un temps par une entente cordiale avec les gouvernements de Meles Zenawi et d'Issayas Afeworki. Mais les conflits intra-soudanais dans l'Est (exploités par l'opposition Beja) et au Darfour parallèlement à la négociation de paix avec le Sud, poussent à des solidarités et des alliances transfrontalières avec des groupes armés en Érythrée. Asmara tolère donc la présence de ces forces hostiles à Khartoum, ce qui conduit à des attaques armées lancées sur le front Est soudanais depuis le territoire érythréen.<sup>60</sup> Asmara accueille également l'Alliance démocratique nationale soudanaise en exil. Sur le front Est, le pouvoir érythréen fait finalement preuve de sa bonne volonté en promouvant la signature d'un accord de paix entre le régime soudanais et l'opposition du front de l'Est en 2006. Il semble aujourd'hui moins actif dans son soutien aux forces hostiles à Khartoum. L'Éthiopie a également joué un rôle important dans le succès de la sécession du Sud mais elle veille à normaliser ses relations diplomatiques avec Khartoum, et développe des projets d'infrastructures pétrolières et routières communes.

La signature du CPA à Naivasha correspond également à la fin du soutien apporté par Khartoum à la rébellion **ougandaise** de la Lord's Resistance Army (LRA) de Joseph Kony, un soutien qui avait contribué à disséminer les violences dans l'Equatoria oriental (Magwi) puis occidental et en RDC, mais aussi à envenimer les relations avec le pouvoir de Yoweri Museveni à Kampala. En dépit de la fin de ce soutien soudanais à la rébellion ougandaise, le régime Museveni affirme son rôle d'appui militaire à l'APLS, et devient l'interlocuteur privilégié, au détriment du Kenya, malgré le succès de ces négociations de Naivasha. Kampala est aujourd'hui devenu un haut lieu de rencontre des forces armées soudanaises hostiles au régime d'el Bachir, mais la capitale ougandaise accueille aussi les mouvements rebelles Darfouris et du Front révolutionnaire actif depuis 2011 dans le Nil bleu et le Kordofan méridional.<sup>61</sup>

Le Darfour des années 2000 a également fait l'objet de soutiens croisés au profit des insurrections armées Darfouris et **tchadienne**, source de vives tensions entre Ndjamena et Khartoum, avec de surcroît l'implication de soutiens libyens et érythréens.<sup>62</sup>

Enfin, notons que l'époque récente est marquée par les bonnes relations avec l'**Égypte** aujourd'hui sous influence politique des Frères musulmans. Et avec la disparition du **régime libyen** de Mouammar

---

<sup>59</sup>. Mohamed Salih, « Beyond Negotiating a Multipolar World », art. cit., p. 166.

<sup>60</sup>. John Young, *Armed Groups along Sudan's Eastern Frontier: An Overview and Analysis*, Small Arms Survey, Genève, Institut des Hautes études internationales, 2007.

<sup>61</sup>. Roland Marchal, « Une histoire d'États... », *Politique Africaine*, n° 122, juin 2011, p. 59-84.

<sup>62</sup>. Roland Marchal, « Chad/Darfur. How two crises merge », *Review of African Political Economy*, vol. 33, n° 109, 2006.

Kadhafi, soutien du MJE au Darfour depuis 2003, des observateurs notent les tentatives actuelles de rapprochements entre les forces politiques islamistes de Khartoum, du Caire et de Tripoli<sup>63</sup>, ravivant ainsi sous une autre forme un vieux projet d'alliance de ces trois États pour constituer l'épine dorsale du monde arabe.

Au-delà de ces enjeux politiques conjoncturels, il faut relever l'importance pour l'Égypte de la relation avec son voisin du Sud. Importance historique, vu la longue influence politique, religieuse, sociétale de courants égyptiens exportés au Soudan : confrérie des Khatmiyya, Frères musulmans, nassérisme, projet unioniste Égypte-Soudan porté politiquement par le PUD depuis les indépendances (parti influent dans les familles de nombreux anciens du FNI aujourd'hui au pouvoir, comme Ali Osman). Le brigadier el-Béchar, ancien de la guerre du Kippour aux côtés des Égyptiens, veilla à ce que les services de renseignements du Caire soient bien informés du projet de coup d'État, et s'assura que le puissant voisin du Nord opèrerait pour une bienveillante neutralité à l'égard des putschistes qui chassaient un Premier ministre (Sadeq al-Mahdi) trop proche du Guide libyen aux yeux du régime Moubarak.<sup>64</sup>

Mais l'importance du Soudan est également géopolitique puisque ce pays est le garant des eaux du Nil. Cette donnée compte pour beaucoup dans la difficile reconnaissance par le Caire du droit des Sud-Soudanais à l'autodétermination. Un nouveau gouvernement sud-soudanais pourrait en effet échapper à son influence et nuire à ses intérêts hydrauliques. La répartition des eaux du Nil est en effet régie par l'accord signé en 1959 par le Soudan d'Aboud et l'Égypte de Nasser, particulièrement favorable au Caire. Cet arrangement se trouve toutefois potentiellement menacé à l'échelle sous-régionale par l'Initiative du Bassin du Nil (1999), qui regroupe les dix (et aujourd'hui onze) États concernés. Un Soudan du Sud indépendant pourrait trouver dans cette Initiative les alliés nécessaires (parmi les États d'Afrique orientale en litige avec l'Égypte sur cette question, notamment l'Éthiopie) pour réduire la part léonine de l'Égypte, à son profit.<sup>65</sup>

Ces différentes tensions politiques internes et régionales ont placé le régime en position de vulnérabilité relative face aux pressions pour une internationalisation de la gestion de ces conflits. Manœuvrer à vue sur la scène diplomatique, dans les différentes arènes en charge des conflits soudanais, n'en est devenu que plus urgent pour le régime depuis le tournant des années 2000.

Hormis ce risque, deux aspects doivent être envisagés. D'abord, un certain accommodement des autorités soudanaises à la perpétuation de ces violences périphériques, violences non dénuées de coûts politiques et économiques pour les élites riveraines mais également porteuses d'avantages à court terme pour le régime. Ensuite, un renforcement des services de sécurité, qui bénéficient symboliquement et économiquement de cette situation, en renforçant les opportunités et les liens avec les acteurs marchands locaux ou de Khartoum, en confortant leurs positions centrales vis-à-vis des autorités politiques soudanaises dans la gestion de ces rivalités localisées, et en forçant ces autorités à radicaliser leurs positions rhétoriques contre les « ennemis intérieurs » pour ne pas faire montre de mollesse.

<sup>63</sup>. Entretien avec Lakhdar Brahimi, « La mélancolie du médiateur », propos recueillis par Frédéric Ferney, *La Revue*, mai 2012, p. 11.

<sup>64</sup>. Millard Burr et Robert O. Collins, *Sudan in turmoil: Hasan al-Turabi and the Islamist state, 1989-2003*, op. cit., p. 26.

<sup>65</sup>. Samson S. Wassara, « South Sudan in the Sharing of Nile Water », manuscrit non publié, mars 2011.

### **1.2.C Face à la « communauté internationale » : un régime renforcé dans ses positions à court terme, après quelques contorsions**

Les situations d'oligopole de la violence au Soudan ont généré de nouveaux risques politiques potentiels (ainsi que de nouvelles opportunités), dès lors qu'elles ont permis à des acteurs internationaux, individus et gouvernements, d'intervenir auprès des belligérants sur le sol soudanais avec un mandat d'organisations internationales compétentes pour œuvrer à la fin de ces violences. L'absence de victoire définitive rapide de la junte soudanaise sur les rebelles sudistes, l'essoufflement relatif de ces derniers (victimes de leurs divisions internes) et la quête de normalisation internationale pour engager au mieux le tournant de la nouvelle rente pétrolière ont concouru à l'ouverture de pourparlers de plus en plus sérieux entre les belligérants sous l'égide d'acteurs internationaux, IGAD en tête, mais aussi l'ONU depuis 2004, et les États membres les plus engagés sur ces questions (États-Unis, Royaume-Uni, Chine, Norvège, UE, etc.). Cette entrée en force d'organisations internationales et des États qui les soutiennent a modifié les équilibres des coûts et des opportunités politiques liées à la persistance des violences au Soudan pour les dirigeants du pays.

- **Sanctions, poursuites et opprobres internationaux**

C'est peut-être l'aspect qu'on envisage le plus rapidement : être sous le feu des projecteurs pour leurs violences a valu aux autorités soudanaises quelques difficultés sérieuses dans leurs échanges diplomatiques et commerciaux internationaux.

Dès le début de son règne, la jeune junte souffre de sanctions américaines en vertu du péché originel du coup d'État de juin 1989 et de la féroce répression qui lui succède dans les milieux d'opposition. Le régime a également très mauvaise presse dans le monde des acteurs humanitaires internationaux, étant donné le strict contrôle politique qu'il conserve sur ces initiatives humanitaires, souvent à des fins contre-insurrectionnelles. S'y ajoutent un régime de sanctions décidé par le Conseil de sécurité en 1996 à la suite de la tentative d'assassinat du président Moubarak à Addis-Abeba en 1995, ainsi que l'inscription du Soudan sur la liste américaine des États soutenant le terrorisme. Cet opprobre est relayé au sein du FMI, et expose également le Soudan à des frappes aériennes américaines sans grande réaction internationale (contre l'usine pharmaceutique d'al-Shifa en 1998).

La stratégie de normalisation internationale au tournant des années 2000, condition à la multiplication des échanges commerciaux (pétroliers), s'accompagne de rapides avancées dans les négociations avec les groupes armés rebelles dans les monts Nouba puis au Sud. Les durs du régime, jadis favorables aux politiques contre-insurrectionnelles les plus violentes contre les Sudistes et aux positions antioccidentales les plus radicales, acceptent désormais de travailler étroitement avec l'IGAD (mobilisée sur la question dès 1994), avec l'émissaire des États-Unis (John Danforth dès septembre 2001) et d'autres États occidentaux (Norvège, Royaume-Uni), puis avec l'ONU et son Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) dès 2004.

Avec ce choix, le Soudan retrouve ses droits à la table du FMI en 2000. Le chef du NISS, le général Salah Abdallah « Gosh », est reçu en 2005 au siège de la CIA pour aider à démanteler des filières djihadistes. Et lorsque des groupes hostiles à Khartoum lancent leur offensive au Darfour en février puis avril 2003, pour profiter de la fenêtre d'opportunité ouverte par les négociations de Naivasha et tenter de gagner l'attention des acteurs internationaux et une place à la table des négociations avec le

gouvernement soudanais, les capitales étrangères tournent le regard durant plusieurs mois. Elles ne dissuadent pas Khartoum dans sa violente campagne contre-insurrectionnelle. Le Darfour s'installe dans la guerre et accueille une opération humanitaire de très grande ampleur (elle est en 2007 la plus importante au monde) pour parer aux effets les plus dévastateurs de la crise. La question devient d'ailleurs le nouveau point de fixation de l'attention internationale, du fait de la forte mobilisation de groupes de plaidoyer occidentaux transnationaux (*Save Darfour Coalition*) et de vedettes de cinéma, mais aussi du fait de la sensibilité du président Bush aux diatribes anti-soudanaises des groupes évangéliques ultraconservateurs déjà mobilisés au cours des années 1990 sur le thème de la lutte contre l'esclavage et contre la persécution des Chrétiens au Soudan.<sup>66</sup>

À cette campagne médiatique s'ajoute l'action de la **Cour pénale internationale** (CPI), saisie par le Conseil de sécurité de l'ONU en mars 2005 (résolution 1593) sur un mode un peu cavalier (certains membres occidentaux promettant un abandon rapide des poursuites dès que la situation s'améliorera au Darfour).<sup>67</sup> L'administration américaine qualifie la situation au Darfour de génocide en 2004, et le Congrès adopte en 2006 des sanctions contre des individus du régime considérés comme les responsables, alors que la CPI de la Haye désigne deux premiers suspects des crimes commis au Darfour, dont un ministre (Ahmed Haroun, Ministre des Affaires humanitaires).

Cette mobilisation diplomatique et judiciaire sur le Darfour a compliqué le travail des gestionnaires internationaux des conflits soudanais. En 2006, les dirigeants politiques américains et britanniques (en période pré-électorale) préfèrent plaider bruyamment pour un déploiement de l'ONU à la place de la mission de l'Union africaine déployée en urgence en 2004 à la demande des mêmes partenaires occidentaux, mais qui ne parvient pas à faire cesser les violences et à permettre le retour des deux millions de déplacés Darfour. Le régime soudanais refuse ce déploiement de troupes de l'ONU au Darfour, qui constituerait un nouvel affront à sa souveraineté nationale dans une zone plus « centrale » politiquement que le Soudan du Sud, et qui permettrait le déploiement sur les lieux des crimes passés et présents de troupes internationales sous le chapitre VII de la Charte (autorisant le recours aux moyens coercitifs) et capables de servir de forces de police pour la CPI. L'inculpation formelle du président soudanais par le procureur de la CPI en 2008 (y compris pour crimes de génocide), confirmée par les juges de la Cour en 2009, n'arrangea pas les relations avec l'ONU et avec les chancelleries occidentales, au contraire.

Dans le bras de fer diplomatique qui se joue ouvertement au printemps 2006 et dans les tensions qui perdurent jusqu'à aujourd'hui, le régime soudanais fait face à des États occidentaux ambivalents. Pour l'essentiel, il semble acquis que personne dans l'arène politique à Khartoum ne croit plus aujourd'hui aux promesses de récompenses de la part des États-Unis pour un régime soudanais qui s'alignerait sur les positions de compromis dans la résolution des conflits armés au(x) Soudan(s). Ce grief, sur l'absence de levée des sanctions américaines notamment, était largement entendu en 2008<sup>68</sup>, et il le demeure aujourd'hui.

Khartoum a en revanche pu compter sur le soutien diplomatique de la Chine au Conseil de sécurité. Ce soutien n'a rien d'inconditionnel néanmoins, comme l'ont montré l'adoption de la résolution 1593 saisissant la CPI (sans *veto* chinois, donc), puis les demandes insistantes de Pékin en 2007 pour que Khartoum accepte la solution d'une mission conjointe ONU/ UA au Darfour (la future MINUAD) en remplacement de la MUAS, la Mission de l'Union africaine au Soudan (*cf.* encadré ci-dessous).

<sup>66</sup>. Eric Heinze, « The Rhetoric of genocide in US foreign policy: Rwanda and Darfur compared », *Political Science Quarterly*, vol. 122, n° 3, 2007 ; Alex de Waal, « Exploiter l'esclavage : droits de l'homme et enjeux politiques », *Politique Africaine*, n° 66, juin 1997, p. 49-60.

<sup>67</sup>. Roland Marchal, Einas Ahmed, *Soudan: fonctionnement et pratiques du pouvoir à Khartoum...*, *op. cit.*, p. 62.

<sup>68</sup>. Roland Marchal, Einas Ahmed, *Soudan: fonctionnement et pratiques du pouvoir à Khartoum...*, *op. cit.*, p. 61.

## La Chine et la mobilisation internationale sur le Darfour

Face à la situation au Darfour, la Chine accepte de contribuer diplomatiquement à la quête de solutions politiques mais aussi opérationnelles sur le terrain. Le Conseil de sécurité peut ainsi adopter à l'unanimité la résolution 1679 de mai 2006 qui ouvre la voie à la future transformation, dès le début de l'année 2007, de l'opération de l'Union africaine en une opération « hybride » autorisée et chapeauté par l'ONU sans rompre le lien avec l'Union africaine, au grand désarroi du chef des opérations de paix de l'ONU, Jean-Marie Guéhenno, d'ailleurs. La formule est décidée à l'occasion d'une rencontre de consultation de haut niveau sur la situation au Darfour, à Addis-Abeba, le 16 novembre 2006, alors que s'est tenu le même mois le Sommet des chefs d'États et de gouvernements africains à Pékin (dans le cadre du Forum Chine-Afrique). Dans cette phase de transition, qui fut extrêmement tendue initialement, l'ambassadeur chinois à l'ONU, Wang Guangya, a veillé à répercuter les objections des autorités soudanaises à la table du Conseil de sécurité, tout en adressant des incitations amicales à son partenaire en faveur du plan de Kofi Annan pour le déploiement de la mission hybride en trois phases, contre l'intransigeance initiale de Khartoum. L'année 2007 fut la plus éprouvante pour l'image de la Chine dans les médias internationaux, à propos de cet encombrant partenaire soudanais, du fait des mobilisations médiatiques autour de la préparation des jeux olympiques de Pékin de 2008, et des attaques du réalisateur Steven Spielberg notamment. Les campagnes médiatiques appelant au désinvestissement de fonds américains dans des sociétés chinoises commerçant avec le Soudan ont remporté quelques succès, la société *Fidelity Investments* (liée à PetroChina) ou encore le groupe Berkshire Hathaway de Warren Buffet en ont fait les frais.<sup>69</sup> On note souvent le rôle clef finalement joué par Pékin pour obtenir l'aval de Khartoum au déploiement de la mission conjointe ONU/ UA (MINUAD) au Darfour en 2007-2008.<sup>70</sup>

Selon Sharath Srinivasan, l'équation chinoise vis-à-vis du Soudan et de la question du Darfour a dû articuler plusieurs préoccupations : la préservation de relations économiques florissantes avec Khartoum, l'endigement des risques que le Darfour peut faire peser sur le règlement négocié du conflit entre Nord et Sud Soudan, le respect visible du principe de non-ingérence, et la volonté de conforter, ou du moins de ne pas nuire, au statut et à la crédibilité internationale de la Chine comme grande puissance émergente pacifique et responsable.<sup>71</sup>

Pour Pádraig Carmody, le Darfour accueille de fait une confrontation par proxy entre Chinois et Américains, une confrontation conforme au « consensus de Pékin », qui selon Joshua Cooper Ramo rejette la théorie classique des avantages comparés de Ricardo et pousse à une compétition acharnée dans le domaine économique et technologique, au détriment des enjeux de sécurité.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Sharath Srinivasan, « A Marriage Less Convenient », art. cit., p. 70-73.

<sup>70</sup> Adekeye Adebajo, *The Curse of Berlin. Africa after the Cold War*, op. cit., p. 207.

<sup>71</sup> Sharath Srinivasan, « A Marriage Less Convenient », art. cit., notamment p. 77.

<sup>72</sup> Pádraig Carmody, *Globlization in Africa: Recolonization or Renaissance ?*, Boulder, Lynne Rienner, 2010, notamment p. 76-81.

- « Forum shopping » soudanais : quelles arènes pour les négociations de paix ?

Dans ces turbulences diplomatiques à l'ONU comme dans la quête de médiateurs et d'arènes de négociation pour la résolution de ses conflits, le régime du PCN a montré qu'il maîtrisait le jeu de mise en concurrence des organisations multilatérales potentiellement compétentes pour la résolution politique et/ou militaire de ses conflits.

La **Ligue des États arabes** (et dans une moindre mesure de l'Organisation de la conférence islamique) offre une oreille attentive aux positions soudanaises. Relativement constant, en dépit des aléas dans la relation entre le Soudan et l'Égypte, ce soutien n'a jamais été aussi clair que lors du bras de fer diplomatique de 2006, lorsque les États-Unis et le Royaume-Uni ont choisi d'imposer le déploiement au Darfour de casques bleus de l'ONU en remplacement de la force de l'Union africaine, sans l'aval de Khartoum (résolution 1706 du 31 août 2006). Le contexte de l'invasion américano-britannique de l'Irak en 2003, du scandale des images de la prison d'Abu Ghraib en 2004, puis des affrontements israélo-arabes au Liban au cours de l'été 2006, avait facilité une réaction diplomatique arabe ouvertement hostile aux initiatives occidentales contre le Soudan. Depuis le printemps 2011 et l'amplification des accrochages militaires entre les FAS et l'APLS dans le Kordofan méridional, à Abyei en mai 2011, jusqu'à la prise de la zone pétrolifère de Heglig à la fin mars 2012, Khartoum ne cesse de demander le soutien diplomatique des États arabes contre le Soudan du Sud, plutôt avec succès. Les positions de l'Égypte y sont pour beaucoup. D'ailleurs, le MPLS a toujours refusé la médiation de la Ligue arabe, jugée trop alignée sur les positions égyptiennes hostiles à l'autodétermination. Ceci l'a exclue de tout rôle de médiation entre Nord et Sud.

**L'IGAD** fut saisie en 1994 du conflit au Sud Soudan. Mais c'est l'américain John Danforth qui relança cette initiative de médiation en 2002 après sa nomination comme envoyé du président G. W. Bush pour le Soudan. Le Kenya accueille les pourparlers de paix jusqu'à la signature de janvier 2005, sous la responsabilité du lieutenant-général Lazaro Sumbeiywo. L'IGAD sort ensuite du jeu, suscitant la méfiance de Khartoum puisqu'elle est composée d'États membres plus proches de Djouba, et parce que les États de la région privilégient aujourd'hui de fait la Communauté Est-Africaine.<sup>73</sup>

Enfin, **l'Union africaine** a accueilli un jeu particulièrement intéressant. Face aux velléités interventionnistes occidentales au Darfour, elle a offert un rempart précieux. L'UA avait été invitée par ses partenaires américains et européens à se lancer en 2004 dans l'aventure du maintien de la paix dans la vaste province occidentale, alors même que son nouveau Département de paix et sécurité n'était pas encore bien établi et opérationnel. Khartoum devait désormais conserver cette force (la MUAS) sur place, dans son état de relative indigence et de faiblesse opérationnelle, souvent incapable de faire face aux défis ouverts et aux harcèlements quotidiens de groupes armés désireux de la tenir à l'écart. Sa présence faisait reculer la perspective d'un déploiement de troupes de l'ONU au Darfour. La précipitation avec laquelle Washington et Londres ont tenté de remplacer la MUAS par des casques bleus en 2006 a d'ailleurs contribué à braquer les personnels de l'UA et les États membres de son Conseil de paix et de sécurité dans un sens favorable à Khartoum, puisqu'ils plaidaient pour le maintien d'une présence essentiellement africaine au Darfour, à défaut d'un financement et d'un

---

<sup>73</sup>. Roland Marchal, « Une histoire d'États ... », art. cit.

équipement décents pour la MUAS de la part de ses partenaires (occidentaux). Pendant que l'ONU et l'UA se renvoyaient la faute sur l'échec de la MUAS, sur le fiasco de l'accord de paix du Darfour signé le 5 mai 2006 à Abuja sous l'égide du Nigeria, alors président en exercice de l'UA, et sur la victoire « durs » du régime opposés à toute coopération supplémentaire avec les acteurs internationaux, Khartoum renouait avec les violences et gagnait du temps dans sa bataille contre les mouvements armés Darfour.<sup>74</sup>

Pourtant, au plan politique, l'organisation panafricaine n'est pas totalement acquise aux positions soudanaises. Elle connaît d'importantes divisions sur la question, entre États « arabes » et « africains » du continent, pour le dire bien trop vite. Au cours de la deuxième moitié des années 2000, l'UA a toutefois pris des positions de plus en plus défensives à l'égard des poursuites engagées par des institutions créées et façonnées (ou considérées comme telles) par les États occidentaux (juridictions nationales occidentales ou tribunaux pénaux internationaux), en particulier suite à l'inculpation d'el-Béchr en 2008. Le procureur de la CPI sur le départ, Luis Moreno-Ocampo, a d'ailleurs enjoint au Conseil de sécurité d'adopter des sanctions financières que les bailleurs d'aide au développement devraient appliquer à l'encontre des États (essentiellement africains, de fait) qui n'aident pas à l'arrestation du président soudanais, recherché par la CPI, ou qui continuent de l'accueillir sur leur territoire lors des sommets de l'UA.<sup>75</sup>

Faire accepter le droit des Sud-Soudanais à l'autodétermination par des partenaires africains attachés au principe d'intangibilité des frontières, et plus encore, faire accepter une intervention politique volontariste de l'Union africaine pour accompagner le processus de sécession à un moment de grande volatilité entre Nord et Sud, tel est le pari que certains leaders de l'UA ont dû relever. D'abord le **Premier ministre éthiopien** : Mélès Zenawi a en effet joué des coudes au sein de l'UA pour que celle-ci affirme son rôle diplomatique de garant de la stabilité régionale à la veille de la sécession.<sup>76</sup> Les marques d'amertume ou d'inquiétude vis-à-vis de cette sécession fortement soutenue par les Occidentaux ne manquaient pourtant pas au sein de l'organisation, de la part des chefs d'États ou des membres de la Commission de l'UA.<sup>77</sup> L'ancien président sud-africain, Thabo Mbeki, a également contribué à l'implication de l'UA en pilotant la médiation politique sur les conflits soudanais à la tête du Haut panel de l'UA d'abord chargé du Darfour en 2009, puis étendu à la question Nord/ Sud.

Comme l'a analysé Laurie Nathan, le rôle particulier joué par l'**Afrique du Sud de Thabo Mbeki** vis-à-vis du Soudan a pu surprendre les partenaires occidentaux, notamment au Conseil de sécurité où l'Afrique du Sud a siégé en 2007-2008. Cette auteure explique le refus de Dumisani Kumalo, représentant sud-africain à l'ONU, de recourir à des méthodes coercitives à l'encontre de Khartoum d'abord du fait de l'accroissement de relations économiques entre les deux pays. Mais elle pointe également la longue tradition anti-impérialiste au sein de l'ANC qui a prévalu dans le soutien de principe que la classe dirigeante accorde à la défense des droits de l'homme et à la lutte contre les violations de ces droits. Cette tradition anti-impérialiste a certes décliné dans le mode de gouvernement de ce parti en politique intérieure au profit d'institutions politiques « libérales » de type occidental, mais elle reste prégnante dans le positionnement du pays sur la scène internationale, en

---

<sup>74</sup>. David Ambrosetti, « Le Sud-Soudan en paix ? Sociologie politique d'une promesse d'indépendance », *Politique Africaine*, n° 122, juin 2011, p. 5-20.

<sup>75</sup>. « ICC demands cutting off aid to states helping al-Bashir », *Sudanese Online*, 5 juin 2012. <http://www.sudaneseonline.com/news/5629-icc-demands-cutting-off-aid-to-states-helping-al-bashir.html> [consulté le 8 juin 2012].

<sup>76</sup>. Umberto Tavolato, « En finir avec les frontières coloniales? L'Union africaine et la sécession du Sud-Soudan », *Politique Africaine*, n° 122, juin 2011, p. 101-119.

<sup>77</sup>. Ce fut par exemple le cas de l'ambassadeur Ramtane Lamamra, Commissaire de l'UA pour la paix et la sécurité, dans son discours inaugural prononcé lors du séminaire « Assurer la stabilité en Afrique : menaces non conventionnelles, réponses conventionnelles ? », organisé par l'Observatoire de l'Afrique à Addis-Abeba, les 14 et 15 septembre 2009.

particulier vis-à-vis des pairs africains.<sup>78</sup> De fait, en ce qui concerne le conflit au Soudan, l'Afrique du Sud fut souvent sollicitée au cours des années 1990 pour jouer les médiateurs entre Nord et Sud, ce qu'elle refusa initialement de faire au profit de l'IGAD. Pretoria a tout de même accepté de présider le comité de l'UA sur la reconstruction post-conflit au Soudan, et de fournir une formation de renforcement des capacités au gouvernement de Khartoum et aux autorités rebelles sudistes à travers son ministère des Affaires étrangères et l'Université d'Afrique du Sud (UNISA). Le président *el-Béchir* se rendit en Afrique du Sud en 1997, et reçut une délégation d'hommes d'affaires sud-africains en 2001. Une ambassade fut établie en à Khartoum janvier 2004 et un consulat à Djouba en mars 2007.<sup>79</sup>

- Le choix du statu quo: entre interlocuteurs « durs » et « pragmatiques »

Dans la stratégie de normalisation et de coopération avec les organisations internationales en charge de la paix et la sécurité dans la région, **Ali Othman Taha**, le numéro 2 du FNI dans les années 1980 en charge des relations avec les militaires, devenu premier Vice-président du Soudan en 1998, a occupé une position prédominante. Il a réussi à faire oublier son passé de « dur » du régime dans le sillage de l'éviction d'el-Tourabi en 1999, et peut dorénavant prétendre à une nouvelle stature internationale en plaidant pour le changement au sein du régime et dans sa relation avec la rébellion.

Sa reconversion est facilitée par les exigences et les interprétations de certains interlocuteurs internationaux de Taha parmi les plus influents : ils signifient rapidement que leur priorité est la tenue réussie du référendum pour l'autodétermination prévue en janvier 2011 en vertu du CPA. Autrement dit, si Khartoum est prêt à accepter la sentence du référendum, très probablement favorable à l'indépendance du Sud, peu de transformations seront directement apportées aux équilibres politiques du Nord par les dispositifs internationaux destinés à la régulation de ce conflit. Le PCN bénéficiera d'une sortie honorable de cette longue guerre, marque de sa magnanimité, qui lui permettra de profiter des nouvelles opportunités économiques qui s'ouvrent à lui pour compenser la perte d'une partie de la rente pétrolière, et ce sans affecter les marqueurs identitaires et les préférences politiques revendiqués par les élites conservatrices pour la société (nord) soudanaise.

Les relations entre autorités soudanaises et gestionnaires internationaux du conflit Nord/ Sud, et les soubresauts induits par elles dans la vie politique soudanaise, peuvent être lus à la lumière de cette **option « stabilité contre sécession »**, de cet arrangement informel élaboré au fil des échanges croisés entre acteurs, promettant au PCN une emprise maintenue sur le pouvoir au Nord (au moins à court terme) en échange de l'acceptation de l'indépendance du Sud profitant au MPLS.

D'abord, John Danforth, l'envoyé du président américain, porte sur ce conflit et sur ses causes un **regard essentialiste**, et non politique : Nordistes et Sudistes s'opposent *du fait même* de leurs cultures et religions, et non du fait d'une certaine conception (très exclusive) de la citoyenneté, du pouvoir politique et de l'État ; ils vivront mieux politiquement séparés les uns des autres.

Ensuite, les négociations de paix, sous l'égide du médiateur de l'IGAD et sous « surveillance » internationale, ont réuni les deux seules forces politiques dominantes, le PCN et le MPLS, au nom de l'efficacité. L'opposition politique et les autres mouvements armés, au Darfour, dans les Monts Nouba, à Abyei, dans l'État du Nil bleu (de même que l'opposition au MPLS au Soudan du Sud), se voient ainsi privés d'un accès aux négociateurs internationaux pour tenter d'affaiblir les positions

<sup>78</sup>. Laurie Nathan, « Interests, Ideas and Ideology. South Africa's Policy on Darfur », *African Affairs*, vol. 110, n° 438, p. 55-74.

<sup>79</sup>. Adekeye Adebajo, *The Curse of Berlin. Africa after the Cold War*, op. cit., p. 207.

dominantes des deux parties. Indubitablement, le Mouvement de libération du Soudan (MLS) et le MJE au Darfour ont cru pouvoir saisir une telle opportunité au cours du printemps 2003. Par leur absence de réaction initiale face à ces violences et surtout face à la violente riposte orchestrée par le NISS au cours de l'hiver 2003-2004, les acteurs internationaux concernés par le Soudan ont montré leur inconfort devant l'effet d'aubaine induit par les négociations de Naivasha et face au risque d'une nouvelle déstabilisation armée incontrôlée au Soudan susceptible de faire capoter le processus de paix au Sud.

En outre, le CPA promet de nouvelles institutions d'unité nationale et de partage du pouvoir. Ces dispositions se situent au sommet de l'architecture gouvernementale et législative soudanaise, sans viser en profondeur les noyaux plus informels du pouvoir PCN (direction du parti, armée, NISS, police) et ses ramifications (médias, sociétés paraétatiques, grands marchands et grands propriétaires terriens). En tant que Premier vice-président, le chef du MPLS aura bien peu brillé au sein du GoSS à Khartoum. Il aura exercé son mandat avec la plus grande circonspection, privilégiant la direction du gouvernement sud-soudanais et l'endiguement des divisions internes au MPLS à Djouba. Par ailleurs, les ministres MPLS dans des positions sensibles, comme Lual Deng au pétrole, ont dû composer avec des entourages acquis au régime, et avec les rivalités internes à la direction du MPLS.<sup>80</sup> L'autre point important ici est l'absence d'intégration d'ensemble des deux armées (FAS et APLS), sauf à mentionner l'expérience des Joint Integrated Units (JIUs) au Kordofan méridional, qui fut rapidement vidée de sa substance.

Enfin, les partenaires internationaux refusent de prendre le risque de faire reculer Khartoum sur l'autodétermination en exigeant un accord préalable sur les points litigieux. Ces derniers (sur les tracés de la frontière Nord/ Sud et les trois zones contestées, sur la répartition de la rente du pétrole produit au Sud mais exporté via Port Soudan ou raffiné au Nord, sur la citoyenneté, etc.) sont donc remis à plus tard. Ils restent un foyer de tensions.

Malgré toutes ces précautions, les concessions opérées par Ali Othman Taha à Naivasha ont généré des frustrations chez ceux du régime qui pensaient être assez forts (avec l'aide des partenaires asiatiques et arabes) pour tenir tête aux Sudistes et à leurs soutiens. Mais la mobilisation à l'ONU et sur la scène médiatique occidentale à propos du Darfour a fini par réorienter les priorités internationales dans un sens davantage coercitif et punitif (sanctions, poursuites de la CPI contre des membres du gouvernement puis contre le président) à l'égard du régime soudanais, et en particulier de ses éléments les plus hostiles aux concessions et de son président lui-même. Certains parmi les « durs » du moment ne tardent pas à s'étonner du fait que Taha et ses proches (dont Salah Abdallah « Gosh ») semblent épargnés par cette vindicte internationale alors qu'ils ont directement participé aux décisions de mater la rébellion Darfour. Taha se voit en revanche directement exposé aux soupçons et aux critiques. Cette inflexion devient claire en 2006. Le président Bachir se rapproche de ceux qui préconisent la fin de toutes les concessions, comme **Ghazi Salaheddine Al-Atabani** ou Naf'i Ali Naf'i. Il soutient les positions fermes de son émissaire, **Majzoub al-Khalifa**, lors des négociations de paix pour le Darfour, à Abuja en 2006. À partir de cette période, les manœuvres dilatoires et autres embûches administratives, expulsions, intimidations contre les organisations internationales sur le terrain (ONU, UA, ONG) s'accroissent, de même que les diatribes officielles du pouvoir contre la présence internationale. Le représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU au Soudan, **Jan Pronk**, est expulsé en novembre 2006, officiellement pour avoir rendu public dans son blog les

---

<sup>80</sup> La mésentente entre Lual Deng et la direction du MPLS sur l'objectif séparatiste aurait pu faire du premier un électron libre dangereux pour le pouvoir à Khartoum. Il n'en fut rien et il fut au contraire souvent accusé par ses contempteurs d'être à la solde du PCN.

déboires des FAS au Darfour, mais réellement pour avoir trop porté l'attention internationale sur le Darfour et plaidé pour un déploiement de la mission qu'il dirigeait (la MINUS) dans cette région en conflit en dépit du refus de Khartoum, ce qui aurait d'ailleurs fait de cette mission la plus importante au monde en nombre et en visibilité internationale à cette époque.

Cette présence internationale, supposée guidée par la mauvaise foi américaine et par la tentative occidentale de démanteler le régime soudanais étape par étape jusqu'à sa perte, devient un épouvantail commodément brandi par le régime pour un ralliement autour du drapeau.

Parallèlement, le régime veille à refuser toute internationalisation du nouveau front qui s'ouvre à l'Est en 2006, par la recrudescence des tensions de la part du Beja Congress, au profit de négociations localisées pilotées par **Mustafa Othman Ismail**, un proche du président, aidé de la médiation du président érythréen Afeworki. Il a également rejeté les propositions de médiation politique au Darfour de la part de l'opposition, du Parti Oumma en 2006 par exemple.

Une hypothèse de Roland Marchal et Einas Ahmed mérite d'être ici rappelée : celle d'une absence de camps bien constitués, entre durs et pragmatiques, au profit d'un jeu incessant de chaises musicales entre différentes positions au gouvernement ou à la présidence, pour des hommes forts du pouvoir qui y défendent leurs intérêts mais qui peuvent se voir conduits à adopter des positions plus conciliantes selon les postes précis qu'ils occupent et les intérêts plus ou moins conjoncturels qu'ils défendent, au risque de perdre le soutien de leurs pairs. Même Naf'i Ali Naf'i a connu les foudres de son président en juin 2011 pour être apparu à son tour comme un « pragmatique » prêt à des concessions (l'accord d'Addis-Abeba sur Abyei) mal reçues par d'autres à Khartoum (le président el-Béchir et son ministre des Affaires étrangères Ali Ahmed Karti).

Notons enfin que le statut de « dur » ou de « pragmatique » dépend aussi de ce que les interlocuteurs internationaux veulent entendre. Un **Ghazi Salaheddine Al-Atabani** occupe une position intéressante à cet égard, qui transcende les postes formels qu'il occupe : une position de porte-drapeau d'une ligne relativement dure, peu conciliante avec les acteurs internationaux, et dans le même temps, une posture d'interlocuteur privilégié de nombreuses chancelleries étrangères et notamment occidentales.

- D'une mission de paix à l'autre : entre faiblesse dissuasive et opportunités politiques

Il suffit de compter la multiplication des déploiements militaires avec mandat de maintien de la paix en territoire soudanais ou aux frontières du Soudan pour mesurer l'attention portée par la « communauté internationale » à ces conflits. Au Darfour, force est de reconnaître que la **MUAS** n'a pas pu mettre fin aux violences et permettre un retour à la sécurité par sa présence sur le terrain, pas plus que les médiateurs nigériens, africains et internationaux à Abuja par leur action diplomatique. Après le bras de fer à l'ONU opposant en 2006 le Soudan aux États-Unis et au Royaume-Uni pour une transition de la MUAS vers une mission de l'ONU au Darfour, les années 2007-2010 ont apporté une stabilisation, toute relative, des relations entre Khartoum et les forces internationales sur le terrain.

La force conjointe ONU/ UA pour le Darfour, la **MINUAD**, s'est déployée en dépit de l'hostilité du président *el-Béchir*, sous l'artifice d'une mission essentiellement africaine et soumise à une double tutelle, ONU et UA. De fait, c'est une mission de l'ONU, administrée comme telle par le DOMP. La

structure chargée de suivre la mission au nom de l'UA, le *Darfur Desk*, joue un rôle sans grande prise sur la conduite des opérations.<sup>81</sup>

Aussi « africaine » soit-elle, la MINUAD est restée une force mal acceptée à Khartoum, souvent dénigrée, et par ailleurs la cible de harcèlements et d'attaques armées au Darfour (c'était déjà le cas de la MUAS). Mais elle a montré qu'elle ne servait pas directement les intérêts de la CPI et qu'elle ne gênait pas non plus outre mesure les manœuvres militaires des forces pro-gouvernementales contre les rebelles. Khartoum a veillé à écarter systématiquement les membres de la MINUAD ressortissants des États jugés les plus hostiles, comme le Royaume-Uni, les États-Unis ou le Canada, et l'UA elle-même a pu, selon certains acteurs rencontrés, se montrer peu encline à soutenir les personnels des États qui n'avaient pas appuyé financièrement la MUAS ou qui l'avaient fait en conditionnant trop lourdement à ses yeux leurs soutiens financiers.<sup>82</sup>

Quant à la MINUS, après les déboires rencontrés par son chef Jan Pronk au niveau politique, dus à la place que Pronk avait souhaité accorder à la situation au Darfour, pourtant marginale dans le mandat de la MINUS, la nouvelle direction de la mission a retrouvé une position de prudence à l'égard de tout ce qui pouvait apparaître comme une immixtion, comme une politisation de son action, en privilégiant les activités d'observation prudente et de conseil, en évitant les réactions publiques face aux activités des mouvements armés. Débarrassé de la situation longtemps très médiatisée du Darfour (qui échoie à la MINUAD), le nouveau chef politique de la MINUS depuis 2010, **Hailé Menkerios**, a contribué à transformer le statut politique localement reconnu au représentant de Ban Ki-moon par Khartoum : l'homme est respecté par le PCN comme par le MPLS, visiblement impliqué dans des pourparlers permanents mais discrets, réputé proche du Soudan à certains égards et pourtant capable de prises de parti sévères contre Khartoum. En outre, il permet le maintien d'un canal de communication entre les États occidentaux à l'ONU et le président el-Béchar, que ces derniers ne peuvent plus rencontrer de vive voix du fait des poursuites engagées par la CPI. Les résultats obtenus relèvent ainsi davantage de l'entregent du représentant spécial que du rôle opérationnel des casques bleus de la MINUS sur le terrain.

Cette bonne image n'a pas suffi à convaincre le président el-Béchar de maintenir la MINUS du côté nord de la frontière pour répondre aux nouveaux défis lancés par les rébellions d'AbdelAziz al-Hilou et de Malik Agar et aux tensions armées avec l'APLS le long de cette frontière Nord/ Sud contestée. Pour Khartoum, les dispositions qui comptaient dans le CPA (l'autodétermination du Sud) avaient été appliquées avec succès. La mission devait quitter le territoire nord-soudanais après le 9 juillet 2011. Les appels lancés depuis New York et ailleurs, ainsi que les quelques déclarations encourageantes de dignitaires soudanais (dont le ministre des Affaires étrangères, Ali Ahmed Karti), n'y ont rien changé. En juillet 2011, la MINUS a quitté le Nord Soudan et s'est mutée en MINUSS, délimitée au seul territoire du Soudan du Sud. Cet empressement constituait probablement une manifestation de détermination et de force vis-à-vis des Occidentaux, de la part du régime et aux yeux de son opinion. Mais il surprend néanmoins, étant donné le maintien d'une force de l'ONU très importante en nombre

---

<sup>81</sup>. Le *Darfur Desk* ne comptait que cinq personnes en novembre 2008, dont trois experts dans la planification militaire (mis à disposition par le gouvernement camerounais), placés sous l'autorité d'un ambassadeur burundais (Stanislas Nakaha). Entretien réalisé par David Ambrosetti avec l'ambassadeur Nakaha, chef du *Darfur Desk*, Addis-Abeba, 3 novembre 2008.

<sup>82</sup>. Ainsi en va-t-il par exemple de ce lieutenant-colonel canadien, rencontré en novembre 2008, et qui n'aura finalement jamais réussi à rejoindre el-Fasher ou même Khartoum pour exercer pleinement sa fonction de conseiller militaire au sein du *Joint Support and Coordination Mechanism* (chargé d'harmoniser les positions et de surmonter les divergences entre l'UA, l'ONU et le gouvernement du Soudan dans la mise en œuvre du mandat de la MINUAD), du fait du refus des autorités soudanaises de lui octroyer un visa, selon ses propres dires. Entretien réalisé par David Ambrosetti avec le lieutenant-colonel McVicar, Addis-Abeba, 8 novembre 2008.

au Darfour. Si cette dernière semble parfois servir d'utile bouc-émissaire à Khartoum, le maintien d'une mission, donc de témoins internationaux et d'une possible force d'interposition du côté nord de la frontière, semble aussi gêner Khartoum et ne présage pas d'un règlement rapide des affrontements observés depuis 2011.

Cela dit, si l'on quitte le niveau politique pour observer l'action de la MINUS face aux situations de tensions et de défi sur le terrain, il semble indiscutable que la mission n'a pas fait preuve d'une véritable robustesse militaire. Les violents combats engagés en mai et juin 2011 par les FAS contre l'APLS autour d'Abyei, puis contre les hommes d'AbdelAziz al-Hilou autour de Kadougli dans le Kordofan méridional, ont révélé s'il en était besoin toute l'impuissance de la mission de l'ONU. Celle-ci est restée inerte face aux violences systématiques qui ont visiblement frappé des civils Nouba. Elle a essuyé les intimidations et les provocations des forces aériennes soudanaises sans réaction des contingents déployés sous casques bleus (des contingents égyptiens, par ailleurs suspectés par certains de sympathie relative à l'égard des positions des FAS contre l'APLS), ainsi que les arrestations illégales de personnels de l'ONU au sol sans réaction de la direction de la mission sur place. Certains personnels de la MINUS auront jugé Hailé Menkerios absent, abandonnant ses troupes, et accusé de vouloir ménager ses hôtes soudanais pour conserver le poste de représentant spécial du Secrétaire général pour le Nord Soudan en dépit du départ des casques bleus.<sup>83</sup>

En tout état de cause, on retrouve au Soudan l'effet d'aubaine que peut produire une forte attention internationale pour les violences en cours : cette dernière appelle de façon perverse à la recrudescence des violences de la part d'acteurs qui souhaiteraient le maintien d'une présence internationale à même de forcer les autorités soudanaises à des concessions. Ce fut là clairement le scénario de la reprise des violences par les groupes armés Darfouris hostiles au régime en 2003, dans le contexte fortement internationalisé de négociations de paix favorables pour les Sudistes à Naivasha. Mais on peut également appliquer cette analyse aux efforts actuels d'un Malik Agar qui tente, par son Front révolutionnaire, sinon de faire chuter le régime à Khartoum en alliance avec le MJE et l'ALS, du moins de maintenir un état d'instabilité et de violence suffisant pour aider les États régionaux intéressés à plaider avec succès à l'ONU pour le maintien d'une présence internationale de part et d'autre de la frontière Nord/ Sud, et pour le maintien d'une pression diplomatique internationale capable d'amener enfin Khartoum aux réformes politiques internes que le CPA n'a pas su apporter au pays. Cette alliance militaire de Kauda, ce Front révolutionnaire, semble en effet se constituer un nouveau Sud et en une nouvelle guerre Nord/ Sud dans les frontières du Soudan de l'après-sécession. Yasir Arman, secrétaire général du MPLS-Nord a ainsi parlé d'un « **nouveau Sud géographique et politique** ». Mais il peut également s'agir d'un nouveau Sud militaire en passe de naître, dans une relation historique certes très différente entre ces populations, leurs élites, et les dirigeants actuels à Khartoum.

---

<sup>83</sup>. Entretien réalisé par David Ambrosetti avec un membre de la MINUS présent à Kadougli lors de ces événements violents, Khartoum, 9 juillet 2011. On évoquait également à cette même période le mariage de Menkerios avec une Soudanaise appartenant à l'establishment soudanais.



# Chapitre 2 – Le Soudan du Sud

**À l’approche du premier anniversaire de la République du Soudan du Sud, la majorité des défis auxquels le jeune État doit faire face – économique, sécuritaire, politique et régional – demeurent encore irrésolus.** En dépit du nombre et de la diversité des crises en cours, cette partie tente de se projeter au-delà des urgences incessantes qui, de façon compréhensible, dominent aujourd’hui les débats sur l’avenir du Sud, en enracinant les défis du nouvel État dans des contextes historique et empirique sur une perspective de plus long terme. Une première section rappelle les grandes lignes de la genèse sociale et politique du régime sud-soudanais. La deuxième section envisage les conséquences proprement politiques, pour le système de pouvoir en place à Djouba, des défis qui se dressent devant l’État sud-soudanais en construction. La dernière section présente les relations nouées par les élites sud-soudanaises avec les acteurs internationaux, en particulier ceux en charge de la régulation du conflit au Soudan du Sud.

## 2-1 Analyse du contexte historique et social

Une première sous-section revient d’abord brièvement sur les origines géographique et historique de la marginalisation à laquelle le Soudan du Sud fait aujourd’hui face. Suit une analyse des conséquences de cette marginalisation sur la démographie du Sud et les mouvements de population Nord-Sud. On décrira dans un troisième temps l’histoire plus récente du Soudan du Sud depuis la mise en œuvre de l’Accord de paix global (CPA), avant d’approcher les développements au Sud dans l’optique plus large, internationale et régionale, des relations bilatérales et multilatérales entretenues par le Soudan du Sud.

### 2.1.A Histoires de marginalisation

Aujourd’hui indépendante, la République du Soudan du Sud a été le fruit de relations – au mieux – très tendues entre les parties nord et sud de ce qui était jusqu’à il y a peu le plus grand pays d’Afrique. Depuis l’indépendance du Soudan en 1956, la quête du Sud pour l’autodétermination s’est accompagnée de guerres et violences. Mais bien avant déjà, dans l’histoire précoloniale puis coloniale, la partie sud a été la cible de l’exploitation violente des ressources au bénéfice des occupants impériaux (les Turco-Égyptiens et les Britanniques), et d’un nord arabe cherchant à alimenter son économie.

Historiquement, le vaste territoire du Sud est divisé en trois régions entre lesquelles la répartition du pouvoir et les luttes d’influence ont parfois été conflictuelles. Le Grand Haut-Nil et le Grand Bahr el-Ghazal abritent de nombreuses populations d’éleveurs bovins, dont en particulier les différents clans des deux principaux groupes ethniques du Sud, les Dinka et les Nuer.<sup>84</sup> La région du Grand Equatoria

---

<sup>84</sup>. Douglas Johnson évoque à juste titre des réserves concernant l’utilisation du mot « tribu », écarté par l’anthropologie qui le considère péjoratif. Pourtant, au Soudan, ce mot est fréquemment utilisé, et parfois assimilé à une identité politique. Johnson définit une tribu comme « la plus grande unité de combinaison politique des petits, des affiliés, des sections. » Bien que dans

est en revanche surtout considérée comme une zone agricole avec des populations sédentaires pour la plupart. L'État de l'Équatoria central est enfin très majoritairement de langue Bari. Les Azande et les Moro dominent l'actuel Équatoria occidental. L'Équatoria oriental, limitrophe du Kenya et de l'Ouganda abrite un mélange de tribus agricoles et pastorales.

Les populations de la région de l'Équatoria, et de certaines parties de l'actuel Bahr el Ghazal occidental, étaient historiquement relativement plus instruites que celles des autres régions du Soudan du Sud. En effet, à partir de 1946, lorsqu'il devint évident que le Soudan devait rester une seule et même entité, les puissances coloniales commencèrent à promouvoir l'éducation dans les zones pastorales. Ce système éducatif disparate et un recrutement inégal dans l'administration indigène posèrent ensuite problème dans le contexte d'un Soudan unifié. Les personnes instruites, localisées principalement dans l'Équatoria, étaient recrutées dans la fonction publique, la police et l'armée. C'est dans ce rôle qu'une bonne part de l'élite équatorienne contribua à la pacification et à l'administration des régions pastorales.<sup>85</sup> Jusqu'à ce jour nombreux sont les Équatoriens qui se réfèrent encore fièrement à leur longue tradition éducative. Nombre d'entre eux se plaignent pourtant aujourd'hui de ce que leur position, acquise dans le Soudan post-indépendance sur une base méritocratique, se reflète bien peu dans l'équilibre des forces politiques et militaires qui prévaut dans le sud contemporain.

Le Sud a été le théâtre de deux guerres civiles qui l'ont opposé au Nord. Mais ces deux guerres ont également donné lieu à de luttes intestines entre Sudistes. La première, dénommée **Anya-Nya I, commença par une mutinerie à Torit, un an avant l'indépendance, et elle se poursuivit de 1955 à 1972.** Elle fut suivie par l'accord de paix d'Addis-Abeba signé en 1972, qui accordait une semi-autonomie au Sud. **Le second conflit, Anya-Nya II, débuta en 1983 avec la fondation de l'APLS et prit fin en janvier 2005 quand l'Accord de paix global fut signé.** La deuxième guerre fut causée par des griefs envers le Nord sur les questions non résolues par l'accord de paix précédent. Elle s'inscrivait aussi dans les développements des années soixante-dix et quatre-vingt, une époque où le Haut conseil exécutif (High Executive Council), présidé par le Dinka Abel Alier, ancré dans les divisions internes au Sud, accorda une large place aux Dinka dans le gouvernement. Les antagonismes politiques internes au Sud furent ressentis pour la première fois durant les années de l'accord d'Addis-Abeba. Le Dr. John Garang, un Dinka de Bor, émergea alors comme le chef de l'APLS et le principe d'une domination militaire des Dinka n'alla pas sans susciter des contestations tout au long de la guerre. Garang, guidé par son ambition pour un « nouveau Soudan », voulait apporter le changement politique à Khartoum. Ce programme légitima l'APLS dans les régions marginalisées du Kordofan méridional et du Nil Bleu. Parmi les Sudistes il y avait cependant bien peu d'enthousiasme quant à la sécession et à l'autodétermination par rapport au Nord. Cette division est demeurée un point de contentieux durant la guerre. L'autre facteur à prendre en compte, toujours d'actualité, concerne le ressentiment au Sud à l'égard de la domination Dinka dans l'élite politico-militaire.

**Le rejet de la domination est l'une des constantes les plus prégnantes de l'histoire du Soudan du Sud.** De nos jours, ce discours s'est déplacé d'une opposition au Nord vers une critique de la nouvelle

---

le discours populaire au Soudan du Sud les gens se réfèrent souvent aux « Dinka » ou aux « Nuer » comme à une tribu, ces deux groupes sont en réalité si importants numériquement et si hétérogènes ethniquement, qu'ils se composent d'un certain nombre de tribus différentes. Douglas H. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, The International African Institute, in association with James Currey (Oxford), Fountain Publisher (Kampala), Indiana University Press (Bloomington & Indianapolis), 2003.

<sup>85</sup>. Douglas H. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, *op. cit.*

élite dirigeante en grande partie issue du MPLS et de l'APLS, tous deux perçus comme étant dominés par les Dinka.

Les questions de la marginalisation et de sa contrepartie, la domination, se présentent sur plusieurs niveaux au Soudan du Sud. Le premier, qui est aussi le plus évident, concerne les **relations Nord-Sud** avec en ligne de mire la domination du Nord et ses aspirations au contrôle, notamment des ressources. Le second niveau de compréhension concerne le Sud et s'intègre dans un **conflit profond entre les Dinka et les Nuer**. Pendant la guerre cette tension fut accentuée par la scission opérée par l'actuel Vice-président, Riek Machar, et deux autres haut gradés du Sud avec l'APLS de Garang.<sup>86</sup> Mais ces tensions entre Nuer et Dinka s'intègrent aussi dans des aspirations concurrentes et d'anciennes histoires de luttes tribales caractérisant le Sud depuis des décennies. Des affrontements sporadiques éclatent régulièrement, opposant différentes tribus d'éleveurs dont les Shilluk, les Anyuak, les Murle, ou les Mundari. Une telle opposition n'est pas seulement interethnique et elle peut aussi se prolonger entre clans rivaux au sein d'une même tribu. Des ressources rares, l'accès aux pâturages et les prix élevés des dats attisent ces affrontements (voir section suivante).

Un troisième niveau de ressentiment, dont se font par exemple rapidement l'écho les fonctionnaires d'État rencontrés à Djouba, est le **manque de considération et le sentiment de marginalisation ressentis par nombre d'Équatoriens face aux Dinka**, mais aussi face aux Nuer. Ces deux grandes tribus dominent en effet le gouvernement et l'armée. Numériquement, les Équatoriens sont moins nombreux, ce qui explique en partie la situation de domination politique actuelle dont ils se sentent les victimes. Il existe cependant quelques autres raisons qui font qu'ils se conçoivent comme laissés pour compte dans la constellation politique du Soudan du Sud. D'abord, comme indiqué plus haut, ils étaient jadis relativement plus instruits et donc surreprésentés dans l'administration et l'armée pendant la période qui suivit immédiatement l'indépendance, en 1956. Lorsque les tribus nilotiques rattrapèrent ce retard, elles commencèrent à intégrer des postes de gouvernement. Ce fut par exemple le cas pendant la décennie de semi-autonomie du Sud entre 1972 et 1983, quand les premières rancunes face à la domination Dinka se firent jour à Djouba, en particulier parmi les Équatoriens. C'était la première fois que des Sudistes jouissaient d'une semi-autonomie et l'équilibre des forces devait donc être réparti entre eux.<sup>87</sup>

Deuxièmement, le **sentiment de marginalisation des Équatoriens est lié à Djouba**. Un des nœuds de discorde les plus complexes à cet égard est l'emplacement de la capitale du Soudan du Sud, située en terres Bari. Le Gouvernement de la République du Soudan du Sud (GRSS) a besoin de terres à Djouba pour accueillir non seulement ses ministères mais aussi les fonctionnaires qui travaillent dans ses bureaux, l'armée, la communauté internationale ; cette situation a tendu un peu plus les relations avec des Équatoriens qui sentent qu'ils ont moins d'accès à la terre, à Djouba, que la nouvelle élite gouvernementale. Les Équatoriens en général ressentent aujourd'hui fortement la domination Dinka sur le GRSS et dans la capitale, un sentiment de marginalisation qui est paradoxalement partagé par d'autres groupes sudistes qui se sentent marginalisés dans la répartition politico-régionale des postes gouvernementaux, et ce y compris parmi les élites Dinka (par exemple les Dinka Bor).

**Le Soudan du Sud a toujours été marqué par l'absence d'État.** Durant la colonisation, les investissements dans les infrastructures, l'éducation ou la santé furent quasi-inexistants, une situation

---

<sup>86</sup>. Deborah Scroggins, *Emma's war*, New York, Pantheon Books, 2002.

<sup>87</sup>. Des oppositions similaires avaient parcouru les Anya-Nya durant la première guerre. Voir Øystein H. Rolandsen, « A False Start: Between War and Peace in the Southern Sudan, 1956-62 », *The Journal of African History*, vol. 52 n° 1, 2011, p. 105-123.

aujourd'hui persistante. Le gouvernement avait des capacités de contrôle réduites sur les personnes, sans même parler de leur fournir des services. La société sud-soudanaise se caractérisait plutôt par des affinités régionales et ethniques. Ce trait reste le prisme dominant à travers lequel les Sud-Soudanais et la communauté internationale continuent à percevoir le Soudan du Sud. Les identités régionales et ethniques jouent sans conteste un rôle dans la construction étatique.<sup>88</sup> Il n'en demeure pas moins difficile, voire impossible, d'objectiver ces sentiments. Car aussi divisés les Sud-Soudanais puissent-ils être aujourd'hui, ils furent jadis unis par leurs sentiments d'opposition au Nord. **De façon paradoxale tous se voient aujourd'hui comme partie intégrante d'un MPLS qui a combattu pour un Soudan du Sud libre et indépendant, et ce bien que durant la guerre les milices et factions sudistes aient pu s'affronter entre elles.** Les gens n'ont cependant pas oublié ce que chacun faisait durant les années de guerre et la domination actuelle du MPLS ne fait que masquer des réseaux plus complexes de loyautés et d'oppositions passées qui peuvent aujourd'hui difficilement être évoqués publiquement compte tenu de l'omniprésence du MPLS dans l'arène politique.

### 2.1.B Impact démographique des conflits et mouvements de population

Les décennies de guerre ont eu un impact démographique direct sur le Soudan du Sud, en raison des pertes humaines mais également en raison des déplacements massifs de populations qu'elles ont entraînés. **Il est impossible de chiffrer les pertes humaines subies durant la première et la deuxième guerre mais les estimations montrent qu'elles sont bien supérieures dans la population civile que chez les combattants.**<sup>89</sup> Selon le Comité Américain pour les Réfugiés (U.S. Committee for Refugees), la deuxième guerre civile soudanaise aurait fait près de deux millions de morts, principalement au Sud.<sup>90</sup>

Durant le premier conflit entre Nord et Sud (1956-1972), les estimations font état d'environ un million de personnes déplacées, dont 220 000 vers les pays limitrophes.<sup>91</sup> Les déplacements internes durant cette période ont eu lieu principalement au Sud, consistant pour une large part en une migration vers les centres urbains. Ces centres urbains étaient à l'époque plus proches de ce que l'on entend aujourd'hui par bourg rural, les infrastructures y étant peu développées et leur poids démographique peu important, à l'exception de Djouba, qui comptait 11 000 habitants en 1955 et 57 000 en 1973.

Lors de la deuxième guerre, les déplacements vers le nord du Soudan ont été beaucoup plus massifs. L'intensité des combats et l'impact sur les populations civiles n'ont cependant pas été linéaires. À des périodes de relativement basse intensité ont succédé des pics de violence : 1988 et 1989 avec la création ou le soutien de milices dans le Sud par le gouvernement de Sadeq al-Mahdi ; crise de l'APLS entre 1991 et 1995 qui débouche sur des scissions et des affrontements intra et inter tribaux

---

<sup>88</sup>. A. Branch, Z. C. Mampilly, « Winning the war, but losing the peace? The dilemma of SPLM/A civil administration and the tasks ahead », *Journal of Modern African Studies*, vol. 43, n° 1, p. 1-20 ; Bruce Berman, « Ethnicity, Patronage and the African State: The Politics of Uncivil Nationalism », *African affairs*, vol. 97, n° 388, 1998, p. 305-341.

<sup>89</sup>. Gamal Hamid Mahmoud estime les pertes durant la première guerre à 2 000 soldats chez les insurgés et autant dans l'armée régulière, et 170 000 civils ; pour la seconde guerre, les chiffres officiels pour la période 1984-1989 sont de 4 593 pour l'armée, 2 595 parmi les milices tribales, 27 733 chez l'APLS, alors que les pertes civiles sur la même période sont estimées à 259 000. Gamal Hamid Mahmoud, *Population displacement in the Sudan, patterns, responses, coping mechanisms*, Centre for Migration Studies, New York, 1996, p. 65.

<sup>90</sup>. « Sudan: Nearly 2 million dead as a result of the world's longest running civil war », U.S. Committee for Refugees, 2001 [<http://web.archive.org/web/20041210024759/http://www.refugees.org/news/crisis/sudan.htm>].

<sup>91</sup>. J. Akol, « Southern Sudanese refugees: their repatriation and resettlement after the Addis Ababa agreement », in John R. Rogge (dir.), *Refugees: a Third World dilemma*, Totowa, NJ, Rowman and Littlefield, 1987, p. 143-157.

d'une extrême violence entre factions sudistes ; campagnes du gouvernement de l'Ingaz al Watani (Salut de la nation). L'intensité accrue des combats, ainsi qu'un changement de stratégie des combattants ont clairement mené à des déplacements plus massifs de population durant la deuxième guerre. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM), reprenant les résultats de la Mission d'évaluation conjointe du Soudan, estime à 4 millions le nombre de Sud-Soudanais déplacés pendant la deuxième guerre civile (1983-2005), dont environ 500 000 à 600 000 dans les pays voisins et plus de 2 millions au Nord Soudan.

Les mobiles économiques du déplacement ne sont évidemment pas à négliger. Ces techniques d'éviction de la population ont permis non seulement la dépossession de communautés rurales et la redistribution de terres, mais également le développement de grands projets économiques, telles les exploitations pétrolifères, comme ce fut le cas dans la région du Haut Nil durant les années 1990. Cependant, de façon plus générale, c'est tout un projet identitaire et politique que le gouvernement du Nord Soudan met aussi en œuvre. Suite à la prise de pouvoir par la junte militaro-islamique en 1989, il a en effet durci la stratégie d'arabisation et d'islamisation du Sud et a même organisé logistiquement le convoiement vers le Nord de populations en fuite, voyant dans leur séjour au Nord un moyen d'atteindre ses objectifs. Les Monts Noubas, zone fragile de transition entre le Nord et le Sud, ont à ce titre été particulièrement touchés par ces politiques autoritaires et violentes d'islamisation de la population.

Les décennies de guerre ont déplacé des millions de personnes au/du Soudan du Sud, mais la période d'accalmie qui s'en est suivie, avec la signature du CPA, a entraîné un mouvement inverse de populations, en raison de la relative stabilisation de la situation, des opportunités qui semblaient s'ouvrir, et de calculs politiques au Nord comme au Sud.

### **2.1.C Les années de transition depuis le CPA**

**La période 2005-2011 a été marquée par d'importantes transitions à l'intérieur même du Soudan du Sud, mais aussi dans sa relation avec le Nord.** C'est un fait que tout au long de la période intérimaire de six ans les relations entre signataires du CPA furent parfois très tendues. Et pourtant, dans le même temps, les deux présidents et leurs entourages immédiats cherchèrent à protéger des intérêts convergents, ce qui résultât parfois dans des percées. Dans ses premières années, le Gouvernement du Soudan du Sud, affronta quelques grandes crises qu'il réussit toutefois à gérer. La mort de John Garang, trois semaines après son investiture comme Vice-président, constitua un premier défi majeur. Son second de longue date, Salva Kiir, prit la présidence du Sud et devint dans le même temps Vice-président du Gouvernement d'union nationale (Government of National Unity, GoNU).

La conception que Kiir et certaines voix dissidentes se faisaient du gouvernement différait de celle de John Garang, et l'une de ses premières initiatives fut d'essayer de convaincre les milices de rejoindre l'APLS. Avec la Déclaration de Djouba, en janvier 2006, Paulino Matip, le Bul Nuer du comté de Mayom, dans l'État de l'Unité, rejoint l'APLS avec ses troupes. Bien que souvent décrite comme superficielle, l'intégration de ces forces a été la marque d'une approche ouverte de la part du Président, alors que l'opposition armée au Sud était demeurée relativement limitée durant les quatre premières années de la période intérimaire.

Après la mort du Dr. John, le programme visant à « rendre l'unité attrayante » était menacé. Au sein du MPLS les partisans d'un projet sécessionniste centré sur le referendum de 2011 s'opposaient au « Garang boys » qui cherchaient encore à jouer un rôle dans la politique nationale en réduisant les pouvoirs du PCN au terme d'une confrontation ouverte. Parmi les partisans de l'unité on trouvait, au sein du MPLS, des haut gradés des trois zones, comme Malik Agar, Abdel Aziz et d'autres. Ils avaient combattu avec l'APLS pendant la guerre mais leurs intérêts étaient restés à l'écart du CPA. Au sein du GoSS comme dans le MPLS, le président réussit à rapprocher les deux camps et donna une seconde chance aux partisans de l'unité, offrant à quelques « Garang boys » des postes au sein du GoNU.

Dans cette période, l'attention internationale était plutôt centrée sur le Darfour. Jusqu'au retrait du MPLS du GoNU en octobre 2007 et encore plus avec le bombardement d'Abyei, six mois plus tard, en mai 2008, la « communauté internationale » avait laissé de côté la feuille de route du CPA. Ce n'est qu'après que le recensement de la population et les élections aient été repoussées à maintes reprises que l'attention internationale se porta de nouveau sur les deux partenaires signataires du CPA.

Le CPA était de retour à l'ordre du jour de la « communauté internationale » et malgré nombre de questions en suspens, des tensions persistantes entre le Nord et le Sud et des retards dans le calendrier, les mesures nécessaires furent prises pour pousser le CPA vers l'avant. Au milieu des tensions et bien que ses résultats aient été très contestés, un recensement de la population eut lieu au printemps 2008. Mais la démarcation de la frontière entre le Nord et le Sud et le statut d'Abyei restaient de perpétuelles pommes de discorde dans la relation des deux partenaires au sein du GoNU. **Tout au long de 2009, ces questions durent être laissées de côté avec l'étape suivante de la feuille de route du CPA, les élections d'avril 2010.**

Dans la période précédant ces dernières, la division avec le MPLS apparut de nouveau. Pendant quelques mois, il sembla en effet que le MPLS contestait vraiment, à travers son candidat nordiste Yassir Arman, le pouvoir du PCN au Nord. Cette stratégie comportait le risque, aussi bien pour le gouvernement du PCN que pour le MPLS au sein du GoSS, et notamment pour Salva Kiir, de se saper mutuellement. Le MPLS au Nord et d'autres partis nordistes finirent au final par boycotter les élections, laissant ainsi la voie libre à Salva Kiir comme à Omar el Bachir. Avec Yasser Arman candidat au Nord, Kiir avait pu faire ouvertement campagne au Sud sans pour autant compromettre ses positions qui comprenaient la sécession. En se retirant ensuite de la course au Nord, Arman signa la disparition du seul opposant potentiel sérieux à Bachir, lequel garantissait ainsi son élection en légitimant démocratiquement sa position comme Président, malgré le mandat d'arrêt international de la CPI. Au Sud, en revanche, les élections mirent à nu les difficultés rencontrées par le MPLS dans sa volonté de regrouper toutes les voix dissidentes en un seul parti. La sélection des candidats du MPLS par le bureau du mouvement à Djouba causa ainsi de nombreuses tensions politiques au Sud. Dans toutes les circonscriptions, des candidats indépendants se présentaient contre le candidat officiel du MPLS, chose qui démontrait la difficulté pour ce dernier d'être un parti politique inclusif. Mais cela mettait aussi en évidence une adhésion limitée au parti de la part des candidats, des messages politiques mal mûris, le manque de partis politiques alternatifs à même de pointer les carences du MPLS en prenant en compte d'autres voix, et l'intérêt des individus à opter pour une carrière politique.

Après les élections, la plupart des candidats indépendants retournèrent à leurs affaires courantes alors que certains membres éminents du MPLS furent défaits dans leurs propres circonscriptions (à l'instar de l'ancien ministre des Affaires légales du GoSS, John Luk, et de celui de l'Intérieur, Gier Chuang Aluong). Les électeurs avaient enjoint les dirigeants d'écouter leurs vœux et le résultat du vote démontra la difficulté rencontrée par les politiciens dès lors qu'ils devaient répondre à la fois, dans leurs actions quotidiennes, aux exigences de leur base et à celles des leaders du MPLS/ GoSS. Le candidat indépendant dans l'État de Jonglei, George Athor, contesta le résultat des élections et entra en rébellion.<sup>92</sup>

**Une fois les élections terminées, la voie était ouverte vers le referendum.** Bachir s'était engagé à reconnaître l'indépendance du Sud alors que ce dernier s'orientait clairement vers la sécession. Tous les regards étaient rivés sur Djouba et Khartoum durant des préparatifs qui, comme à l'accoutumée, prirent du retard ; **le referendum se tint pourtant comme prévu, cinq ans et demi après le début de la période intérimaire. La voie vers l'indépendance était libre.**

Avec la sécession du Sud en vue et l'obligation formelle pour le Nord d'y consentir, le régime de Khartoum commença à provoquer son partenaire sudiste par d'autres biais avant même le 9 juillet. Des troupes nordistes entrèrent dans Abyei avant l'indépendance et la guerre débuta au Kordofan méridional. Alors que durant les six années précédentes les deux partenaires au sein du CPA avaient eu intérêt à ne pas jouer trop vicieusement sur leurs différends, les courants s'inversaient désormais pour aller vers des négociations par des moyens plus violents.

- Impact du CPA et de l'indépendance sur les dynamiques migratoires

Les évolutions politiques de ces dernières années ont eu un effet déterminant sur les dynamiques migratoires. Le Soudan du Sud qui, jusqu'à présent, expulsait largement plus de population qu'il n'en recevait, a vu cette tendance s'inverser de façon graduelle mais massive. À partir de la mise en place du cessez-le-feu, puis avec la signature du CPA, les populations réfugiées d'une part et déplacées d'autre part ont commencé à rentrer au Soudan du Sud. Ces retours au Soudan du Sud sont à la fois le résultat de facteurs d'attraction : pacification, stabilisation, création d'un nouvel État ; et de facteurs d'expulsion dans les zones où ils résidaient : pressions politiques, sociales, économiques, désengagement des acteurs humanitaires, dégradation de la situation, etc. Il est extrêmement compliqué d'obtenir des chiffres concernant le Soudan du Sud uniquement car la plupart des chiffres sont encore agrégés au Soudan du Nord. Il faut donc se fonder sur des ordres de grandeurs et des estimations et manier avec une extrême précaution les chiffres disponibles. L'OIM a enregistré le retour de 2,5 millions de personnes depuis la signature du CPA en 2005<sup>93</sup> ce qui, pour une population globale estimée à 9 millions en 2010, représente un poids démographique considérable. **Sur la question des retours, trois groupes de population sont à considérer :**

- **La diaspora** : Soudanais qui ont émigrés à l'étranger en quête de meilleures opportunités (migration choisie). Selon l'OIM, le nombre de Soudanais vivant à l'étranger se situe entre 1,2 à 1,7 million (OIM, juin 2011). Ces chiffres comptabilisent diaspora nord et sud-soudanaise. Cette estimation recouvre bien évidemment des situations extrêmement variées et contrastées, allant de

---

<sup>92</sup>. Après plusieurs négociations et des accords qui furent tous violés, George Athor a été « attaqué » par l'APLS dans le comté de Morobo – dans l'État de l'Équatoria central. Il fut tué le 19 décembre 2011.

<sup>93</sup>. *IOM Border Management Newsletter*, « South Sudan », Mars 2012 [<http://www.iom.int>].

celles d'émigrés installés dans la péninsule arabique pour des raisons économiques, à de jeunes futurs cadres étudiants à l'étranger, en passant par des cadres formés et insérés dans des pays tiers comme les États-Unis ou l'Australie. Ce groupe est le moins important d'un point de vue numérique pour le Soudan du Sud, mais il est potentiellement primordial pour la construction du pays en raison de son haut niveau d'éducation, sans commune mesure avec celui des Soudanais du Sud restés sur place.

- **Les réfugiés** : Soudanais qui ont traversé une frontière internationalement reconnue en raison d'un conflit ou de menaces. L'OIM estime à 390 000 le nombre de réfugiés soudanais (OIM, juin 2011). Depuis 2005, des mesures de rapatriement ont permis de faire rentrer la plupart d'entre eux. Fin 2009, le numéro 2 du HCR au Sud Soudan, Geoff Wordley, estimait que 300 000 réfugiés sud-soudanais avaient déjà été rapatriés.<sup>94</sup>

- **Les déplacés et migrants sudistes installés au Nord**. Des 2,5 millions de Sudistes qui étaient estimés vivre au Nord Soudan en 2005, il n'en resterait plus que 700 000 selon le HCR.<sup>95</sup> Ce groupe de *returnees* est sans aucun doute le plus important numériquement. C'est sur ce dernier groupe que les pressions les plus fortes ont été exercées pour qu'ils retournent au Soudan du Sud. Le GoSS a encouragé ces retours, bien que cette politique soit restée inachevée, se bornant souvent à assurer le retour physique de la population au Soudan du Sud, sans assurer les retours jusqu'à une destination finale, ou sans accompagner la réintégration locale. Le gouvernement du Nord recherche aujourd'hui clairement le départ de ces populations, bien que sa politique ait été moins claire durant la période du CPA. **Les groupes de *returnees* sont donc aujourd'hui à la fois le fruit d'une volonté politique du Sud de les faire rentrer, et d'une volonté politique du Nord de les faire partir.**

Ces mouvements de retour au Soudan du Sud peuvent représenter une grande opportunité pour le pays. Ces populations, qu'il s'agisse de la diaspora, des réfugiés ou des Sudistes rentrés du Nord, ont en moyenne un niveau d'éducation et de qualification largement supérieur à la population du Soudan du Sud qui n'a pas migré. Ce sont donc des groupes susceptibles de participer activement à la construction et au développement de la jeune nation.

Il faut cependant souligner que la recrudescence des violences et affrontements internes au Soudan du Sud, et entre Soudan du Sud et le Soudan ont à nouveau produit des déplacements de population, créant des camps de réfugiés le long de la frontière entre les deux pays, ainsi que le nouveau départ de populations réfugiées vers les pays limitrophes du Soudan du Sud. Ces dynamiques migratoires sont directement affectées par la situation politique et sécuritaire.

---

<sup>94</sup>. <http://reliefweb.int/node/337761>

<sup>95</sup>. Entretien réalisé à Djouba le 27 mars 2012.

## 2.2-Menaces et opportunités pour le nouvel État

### 2.2.A Structuration et fonctionnement de l'État

Le processus de construction étatique et les défis auxquels le jeune Gouvernement de la République du Soudan du Sud (GRSS) doit maintenant faire face sont facilement analysables, et à juste titre, au prisme des États « fragiles » ou « faillis ». Pourtant, au vu de la situation dans laquelle se trouvait le Sud lors de la signature du CPA, en 2005, et compte tenu du difficile chemin suivi pour transformer un mouvement rebelle en un parti politique de gouvernement<sup>96</sup>, l'état de la gouvernance au Soudan du Sud peut aussi être approché sous un angle plus positif. Pendant la période du CPA, le GoSS était parvenu à faire quelques pas en avant. C'est une partition d'équilibriste qu'il a suivie entre d'une part la préservation des intérêts d'une élite politico-militaire et ceux d'adversaires potentiellement dangereux, cherchant à démontrer d'autre part un engagement envers des principes de démocratisation, de gouvernance inclusive et d'accès aux services.

Le seul fait que le Soudan du Sud ait été ravagé par la guerre et bien peu développé durant les cinquante dernières années pourrait même être vu comme une bénédiction masquée puisque, si les espoirs étaient importants, les gens nourrissent en même temps bien peu d'attentes envers un État qui ne leur avait jamais fourni aucun service, et qui ne leur avait d'ailleurs jamais demandé non plus de voter pour lui. Dans le même ordre d'idées il existe aussi au Sud une certaine acception de la « politique de libération » selon laquelle ceux qui ont combattu s'autoriseraient à être récompensés pour le rôle qui fut le leur pendant la guerre. Depuis le début du CPA certains progrès ont donc été réalisés sur plusieurs fronts, mais le GRSS devrait aujourd'hui veiller à ne pas abuser, par des pratiques corrompues, le non respect des lois ou l'excès de pouvoir, de la considération de son peuple. Nous allons maintenant nous intéresser au fonctionnement du gouvernement et du système politique depuis 2005, en insistant sur ses points forts, avant de se pencher dans la section suivante sur les défis qui sont les siens.

Lors de la signature du CPA, l'élite militaire qui avait combattu pendant la guerre constitua la base du Gouvernement du Sud Soudan (GoSS). Bien que ces élites soient pour la plupart d'anciens officiers du MPLS/ APLS<sup>97</sup>, certains de leurs adversaires ont également été accueillis au sein du gouvernement<sup>98</sup>.

Dans les années précédant la signature du CPA, l'actuel Vice-président, Riek Machar, réintégra aussi le MPLS en compagnie d'autres qui avaient combattu avec lui. Paulino Matip, le plus important adversaire de l'APLS en temps de guerre, fut intégré à l'armée sudiste en janvier 2006 après la Déclaration de Djouba. Il se vit offrir le poste de vice commandant en chef de l'APLS, ce qui indiquait l'importance attribuée à son soutien au GoSS.

---

<sup>96</sup>. J. de Zeeuw (dir.), *From Soldiers to Politicians. Transforming Rebel Movements After Civil War*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2008.

<sup>97</sup>. Les sigles MPLS/ APLS font référence au Mouvement et à l'Armée qui ont combattu durant la guerre et qui ont signé l'Accord de paix global (CPA) en janvier 2005. Lorsqu'il est fait référence à l'APLS uniquement, on désigne l'Armée sud-soudanaise depuis 2005. MPLS désigne le parti politique.

<sup>98</sup>. Feu le Dr. John Garang de Mabior s'était vigoureusement opposé à l'accueil et à l'intégration de ses adversaires. Sa mort subite en 2005 ouvrit la voie à l'approche plus réconciliatrice et inclusive de Salva Kiir Mayardit.

Derrière la façade d'un MPLS/ APLS délimitant et dominant l'espace politique, militaire et économique, il existait un réseau complexe de lignes de faille, de systèmes de loyauté et d'allégeance, structurés en grande partie autour des appartenances ethniques. **L'espace politique qui s'est développé depuis 2005 est donc dans une large mesure dominé par des logiques militaires, elles-mêmes régies par des règles d'ancienneté et de hiérarchie.**<sup>99</sup> Les faits d'armes et les grades militaires ont été, sont encore et continueront d'être déterminants dans la politique et la répartition des postes gouvernementaux.<sup>100</sup>

**En faisant entrer dans le jeu tous ses adversaires d'hier, le MPLS/ APLS ne domine pas simplement l'espace politique, il est l'espace politique.** Des courants sous-jacents derrière une unité de façade apparaissent par exemple dans les différenciations régionales qui parcourent le MPLS au Parlement, les tensions autour de la liberté d'action que l'armée recherche et qui entre en conflit avec le Gouvernement, ou encore des intérêts divergents suivant les niveaux de gouvernement. Le paysage politique et militaire du Soudan du Sud est donc jalonné de centres dans lesquels différents types de pouvoirs sont concentrés. Des jeux de contestation et de négociation peuvent ainsi être observés à l'intérieur de chacun de ces centres de même qu'entre eux.

Depuis la signature du CPA, une transformation à trois niveaux s'est engagée. L'émergence d'une armée à partir des troupes de guérilla pourrait d'abord être considérée comme assez réussie.<sup>101</sup> Vient ensuite, la transformation de la guérilla APLS en MPLS, parti politique qui définit l'espace politique au Soudan du Sud. Cette transition se fait plus lentement. Les débats et les dissensions qui parcourent le Parti sont limités et les ordres du jour sont la plupart du temps définis suivant des logiques régionales. Le dernier niveau concerne la transformation de la guérilla APLS en Gouvernement du Soudan du Sud qui pourrait être considérée comme la plus réussie. Ces trois niveaux de transformation politico-militaire se déroulent cependant dans le contexte d'une société qui découvre tout juste la stabilité, où la confiance a été mise à mal pendant des décennies, et où la « paix » a sans doute aiguisé les antagonismes entre groupes ethniques, groupes d'âges, élites et groupes marginalisés, ainsi qu'entre ceux qui ont combattu et les autres.

- Domaines d'influence et répartition du pouvoir entre le Gouvernement, le Parti et le Parlement

On peut considérer que le Parlement, l'Assemblée législative du Soudan du Sud (ALSS), représente le maillon entre le MPLS et le Gouvernement du Soudan du Sud. L'ALSS est une institution encore jeune et relativement faible, du fait notamment de ses capacités réduites et d'une connaissance limitée de ses propres prérogatives. Mais les choses semblent évoluer. Les commissions sont de plus en plus conscientes de leur rôle potentiel dans le processus politique et commencent à en appeler aux ministres en cas de questions ou d'inquiétudes. Par exemple, lorsque la sécurité à Djouba était mauvaise, les députés demandèrent au Ministre de l'Intérieur de s'expliquer et de rendre des comptes.

Le gouvernement, en particulier le Président et le Vice-président, sont parvenus à organiser une base de pouvoir légitime autour d'eux. L'autorité du Président s'étend aux ministères qui jouissent d'un pouvoir discrétionnaire relativement important dans la gestion de leurs affaires. **Sur les questions de sécurité et de relations internationales, cependant, le Président maintient un strict contrôle.**

---

<sup>99</sup>. R. Rands, *In Need of Review: SPLA Transformation in 2006-10 and Beyond*, Genève, Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies, 2010.

<sup>100</sup>. Wolfram Lacher, *South Sudan: International State-Building and its Limits*, Berlin, SWP Research Paper, RP 4, février 2012, p. 16.

<sup>101</sup>. R. Rands, *In Need of Review: SPLA Transformation in 2006-10 and Beyond*, op. cit.

Les principales questions laissées en suspens dans le CPA : la démarcation de la frontière, l'utilisation des infrastructures pétrolières pour l'export du pétrole brut et la question de la citoyenneté, sont en cours de négociation. C'est le Parti, via son Secrétaire général, Pagan Amum, qui dirige ces négociations au lieu du GoSS, puisque le CPA avait été signé entre le MPLS/ APLS et le Gouvernement du Soudan. Pagan Amum jouit d'une marge de manœuvre assez importante dans cette négociation. En fonction de la question à l'ordre du jour, il est accompagné de différents négociateurs. Durant les derniers mois, l'importance de ces négociations s'est fortement accrue en raison des tensions entre les deux pays.<sup>102</sup>

Lorsqu'une consultation avec le Président et d'autres membres du GoSS est nécessaire, c'est le premier qui garde le pouvoir de signer en dernier lieu. Cette différenciation entre gouvernement et parti dans les négociations avec le gouvernement soudanais est utile pour le Sud. Bien qu'en pratique les limites entre parti et gouvernement soient brouillées au Sud, des rôles distincts dans la relation avec le Nord constituent un atout dans les négociations.

Le rôle du MPLS en tant que négociateur sur les points irrésolus du CPA définit également son rôle principal dans le champ politique du Soudan du Sud. Il évolue en effet en tant que parti politique dans le cadre d'un État démocratique où les autres partis politiques sont pour le moment très peu développés. Le MPLS se conçoit comme le parti qui a apporté la paix, ce qui légitime sa majorité quasi-absolue au Parlement mais également dans la vie politique quotidienne des communautés à travers le pays. D'autres partis politiques sont autorisés à opérer mais selon des conditions fixées par le gouvernement, lequel dérive du MPLS. Comme l'ont démontré les élections, le parti lui-même laisse peu d'espace au débat sur le contenu des orientations à prendre. Par exemple, les discours sur la corruption et le tribalisme en restent au stade des proclamations, que ce soit pour MPLS ou d'autres partis. **Les priorités du MPLS sont toujours centrées sur l'affirmation de son rôle dans la paix au Soudan du Sud, une fonction aujourd'hui encore légitimée par les négociations qu'il mène avec le Nord.**

- Quel type de système fédéral ? Des dissensions entre différents niveaux de gouvernement

Une des questions laissées en suspens dans la jeune république est la direction qui sera prise concernant le fédéralisme. Dans quelle mesure les États seront-ils autorisés à élaborer leurs propres priorités, leurs orientations politiques, et se verront-ils allouer les fonds nécessaires ? Au cours de la période intérimaire du CPA, les États ont joui d'une relative liberté d'organisation, y compris au sujet de leurs ressources. Les gouvernements des États fédérés, incarnés par leurs gouverneurs, ont souvent critiqué le manque de fonds transférés par le GoSS. Les revenus de chaque État sont prélevés par ses propres autorités fiscales, mais les montants des recettes diffèrent grandement d'un État à l'autre. Une évaluation globale des besoins et des exigences doit avoir lieu pour chaque État. Celui de l'Equatoria central, par exemple, a des revenus relativement élevés du fait des taxations prélevées à la frontière, où de nombreux produits transitent vers les grandes villes en expansion telles Djouba et Yei. Les États producteurs de pétrole le long de la frontière Nord-Sud ont aussi leur base de revenus propres. Cependant, d'autres comme le Jonglei et le Warrap, ont eu plus de mal à générer des recettes, et de

---

<sup>102</sup>. Les négociations ont été interrompues lorsque le Sud a fermé le robinet de pétrole à cause des questions non-résolues sur le prix à payer pour le transport via le pipeline qui rejoint Port Soudan. Elles ont repris le lundi 28 mai 2012 sous la pression combinée du Conseil de sécurité des Nations Unies et du médiateur de l'Union africaine dans le conflit entre les deux pays, Thabo Mbeki.

nombreux défis restent à relever dans ces États plus que dans les autres en ce qui concerne le développement des infrastructures, l'accès aux services et les ressources humaines. Le GRSS doit évaluer rationnellement les besoins de tous les États et développer une politique qui tente d'équilibrer la disparité des situations. Il a ainsi commencé pendant la période du CPA, avec l'aide de certains bailleurs, à réduire le nombre d'emplois publics dans certains États et à réviser des systèmes d'imposition. Des développements qui sont toujours en cours et qui devraient se poursuivre dans les années à venir. **Le GRSS est donc conscient de la nécessité de réévaluer les relations politiques, et donc financières, avec les États, non seulement pour ce qui a trait aux fonds transférés vers les niveaux inférieurs de gouvernement, mais aussi concernant les revenus et la fiscalité.** L'harmonisation et la transparence sont deux éléments clés qui mériteront une attention particulière dans les années à venir.

Le processus de réforme constitutionnelle en cours s'attache à évaluer les pouvoirs des États pour mieux les définir. Les consultations menées au niveau des États ainsi que les débats publics qui suivront, peuvent infléchir le degré d'autonomie et de pouvoir accordé par le GRSS aux États fédérés. Ce processus avance lentement. Fin mai 2012, une nouvelle Commission de révision de la constitution a été mise en place. Elle s'est engagée à entendre des voix en dehors de celles du gouvernement, notamment celles des partis politiques et d'autres groupes de la société. Une critique souvent entendue sur la constitution provisoire concernait en effet le risque de voir trop de pouvoirs concentrés au niveau de l'exécutif central<sup>103</sup>, mais au Sud bien des voix s'inquiètent aussi de voir trop de pouvoirs dans les mains de l'État.<sup>104</sup>

- Chevauchement des systèmes politiques et administratifs, efficacité de l'informalité

**Une caractéristique importante du politique au Soudan du Sud depuis le CPA et depuis la sécession de l'année dernière, est l'émergence de différents systèmes politiques et administratifs au sein du GRSS.** L'administration était généralement rudimentaire au Sud durant les années de guerre. Nombre d'écoles étaient par exemple fermées, l'administration était peu présente et aucun investissement dans les services publics n'était engagé. Depuis le début des années 1990 le MPLS et l'APLS ont pris conscience du fait qu'ils devaient fournir de l'administration locale dans les zones sous leur contrôle. Yei devint ainsi le siège du New Sudan Secretariat et des politiques furent mises en œuvre par le biais de secrétaires, par exemple des finances, déployés sur le territoire. Aux côtés du commandant militaire de zone, un administrateur militaire en charge des affaires civiles était censé faire le lien entre militaires et civils dans l'administration quotidienne de la zone. À la fin des années 1990 et au début des années 2000, des postes frontières furent ouverts, des lois développées et les bases d'une administration jetées. Ce fut par exemple le cas dans une grande partie de ce qui sont aujourd'hui les États de l'Equatoria central et occidental et dans l'État des Lacs. L'administration nordiste était quant à elle toujours présente dans les villes de garnison comme Djouba, Malakal, Wau et quelques autres.

**Aujourd'hui encore il existe une certaine ambivalence à propos des compétences professionnelles des sudistes qui travaillaient dans l'administration nordiste,** que ce soit dans des villes de garnisons ou au Nord. Ces personnes ont généralement été mieux formées et sont plus

<sup>103</sup>. The Carter Center, « The Carter Center Urges Meaningful Deliberation of Draft Transitional Constitution », *Press Release*, 2 juillet 2011. Disponible sur<sup>o</sup>: <http://www.cartercenter.org/news/pr/sudan-070211.html>

<sup>104</sup>. Tracy D. Cook, Leben Nelson Moro, *Governing South Sudan, Opinions of South Sudanese on a Government That Can Meet Citizens Expectations*, Washington, National Democratic Institute, 22 mars 2012.

compétentes dans l'exécution de leurs tâches. Ceci est particulièrement vrai pour des domaines comme la police et les douanes qui demandent des connaissances et aptitudes particulières. Mais ces fonctionnaires suscitent dans le même temps une certaine suspicion et sont perçus comme des « collaborateurs », étant donné qu'ils travaillaient pour le Nord durant la guerre, avant d'être aujourd'hui employés de l'autre côté.<sup>105</sup> Le MPLS, qui domine le cadre de gouvernance depuis la signature du CPA, a donc paradoxalement besoin des connaissances et compétences des fonctionnaires formés par le Nord.

En conjonction avec l'émergence de systèmes administratifs, un système de gouvernement fondé sur les loyautés et les trajectoires personnelles a continué de prévaloir. Le type de gouvernance en développement au Sud est le produit de règles et de lois conçues à Djouba alors même qu'une part importante de ce qui survient quotidiennement dépend d'autres règles négociées localement et dans lesquelles des facteurs différents du système « formel » dominant. Bien que la transparence d'un tel cadre informel soit sujette à débat, il a également un effet collatéral plutôt efficace. **Les « indéterminations » du système s'adaptent en effet aux acteurs qui opèrent en son sein et les règles, fluides, dépendent des situations.** Le GRSS est bien conscient de la nécessité d'œuvrer pour une administration dans laquelle de telles indéterminations n'auraient plus cours. Ce processus a commencé avant même la sécession, par exemple à travers la réévaluation des grades des policiers, qui étaient basés sur ceux – antérieurs – de l'APLS, afin d'évaluer le nombre d'officiers dans les postes de douanes. En même temps cette approche aujourd'hui dominante de l'administration, qui s'adapte à la gouvernance quotidienne, démontre au moins la présence de l'État et assure certains niveaux de performance sur tout le territoire.

- Les relations entre gouvernement central et gouvernements locaux

L'étude de l'arène politique met parfois en évidence un certain désaccord entre les différents niveaux de gouvernement au Soudan du Sud. **L'exécutif concentre ainsi une grande partie du pouvoir, ce qui signifie en pratique que le moyen le plus efficace pour résoudre un problème est d'aller directement voir le gouverneur ou le commissaire du comté.** Les structures relais de ces pouvoirs exécutifs doivent encore être développées et des politiques élaborées, mises en œuvre et accompagnées de financements adéquats.

**Contrairement à ce qu'une telle analyse pourrait sembler suggérer, le gouvernement n'est pourtant pas absent au niveau local.** Les commissaires et administrateurs locaux sont également présents et tentent d'exercer leurs pouvoirs. Dans le cas de la partie sud de l'Equatoria (à la frontière avec l'Ouganda) et à Djouba, les niveaux inférieurs du gouvernement tentent de s'imposer mais ils doivent aussi cohabiter avec des représentants de l'État central. Ceci est particulièrement vrai dans les domaines de la sécurité et du commerce et se concrétise par la présence d'agents de l'État représentant différents niveaux de gouvernement, qui entrent en concurrence dans la répartition des compétences.

**En toile de fond de cette compétition apparaît la tension entre gouvernement civil et orientation militaire également observable au niveau central.** Localement, les pouvoirs exécutifs du commissaire du comté dominent la scène politique et bien des commissaires sont issus de l'armée. La question de savoir si l'attention de l'exécutif sera plutôt portée sur le civil ou si elle donnera au contraire l'ascendant au militaire dépend donc de la combinaison entre antécédents personnels et

---

<sup>105</sup>. Naseem Badiey, « Les dynamiques locales de la construction étatique à Juba, Sud-Soudan (2005-2008) », *Politique Africaine*, no.122, juin 2011, p. 21-40.

enjeux locaux. Des réunions hebdomadaires de sécurité contribuent à harmoniser les activités entre agents en charge du gouvernement et ceux qui s'occupent de la sécurité dans un même comté.

Dans la structure du GRSS, bien peu a été fait au niveau central pour développer une politique qui adapterait les politiques nationales au niveau des États fédérés, ou bien à l'échelle des comtés qui forment le dernier niveau de l'administration. En termes d'accès aux services, les ONG continuent donc de jouer un rôle important. Des politiques plus adaptées et harmonisées au niveau central et mises en œuvre à l'échelon local, que ce soit par des ONG ou par le gouvernement, méritent une attention particulière et elles constitueraient un important pas en avant.

Le fonctionnement de l'État et la gouvernance au Soudan du Sud depuis la signature du CPA ont été largement conditionnés par les compétences et l'expérience limitées au Sud en ce qui concerne l'administration et le gouvernement au quotidien. **Les priorités du gouvernement central concernaient et concernent toujours en premier lieu la stabilisation et la sécurisation du Sud par rapport au Nord.** Mais en même temps les progrès réalisés au cours des derniers sept ans devraient être transformés en une forme de gouvernement plus inclusive et transparente, d'un type dont on a aujourd'hui peu d'exemples sur le territoire et qui requiert une consolidation pour que tous les Sudistes se sentent considérés comme des citoyens de plein droit.

## 2.2.B Gouverner dans un contexte de violences multiples

- Menaces sécuritaires extérieures

En dépit des éléments de progrès mis en évidence dans la section précédente, le GRSS continue de faire face à un nombre important de défis majeurs, en particulier pour ce qui est des menaces sécuritaires qu'il affronte simultanément à plusieurs niveaux.

Une distinction peut ici être établie entre menaces externes et internes et, à l'intérieur du Sud, entre les menaces pour l'État et celles dirigées contre la population qui doivent être considérées séparément. **La principale menace extérieure au Soudan du Sud provient bien entendu de son plus proche voisin, la République du Soudan.** Le gouvernement de Khartoum s'est longtemps appuyé sur une politique visant à diviser pour mieux régner en développant un système dans lequel les différences régionales s'exprimaient souvent par la violence. Au fil des ans, le gouvernement de Khartoum a par exemple développé un soutien aux milices sudistes qui combattaient l'APLS, plutôt que d'envoyer ses propres troupes dans la région. Déjà, durant le CPA, des rumeurs permanentes circulaient à propos du soutien nordiste à des milices sudistes comme le South Sudan Democratic Army/ Movement (SSDA/M) de George Athor, ou sur la contrebande d'armes par voie fluviale, ou encore sur l'armement de Misseriya à la frontière entre le Nord et le Sud.

Dans les mois qui précédèrent la sécession du Sud, le gouvernement de Khartoum a opté pour des provocations plus violentes dans le cadre des négociations, en commençant par l'occupation d'Abyei après le bombardement du Kordofan méridional et du Nil Bleu qui suivit l'indépendance du Sud. L'occupation d'Abyei, les provocations et les bombardements du territoire du Soudan du Sud sont des violations flagrantes du droit international qui montrent le choix de Khartoum de négocier dans la violence. Le régime du PCN représente ainsi, avec la Lord's Resistance Army (LRA) qui procède parfois à des incursions dans l'Equatoria occidentale, la seule menace extérieure significative à la

sécurité du Sud. **La ligne de séparation entre menaces internes et externes est cependant très fine.** Comme cela a déjà été mentionné, les interférences nordistes au Sud par le biais du soutien à des milices est à la limite entre menace sécuritaire interne et externe. Les deux principales menaces à la sécurité intérieure, les milices et les vols organisés de bétail, sont tous deux potentiellement influencés par l'intrusion du Nord qui peut par exemple fournir des armes.

Les rumeurs concernant le soutien à des milices sudistes ne se sont jamais éteintes. À l'intérieur du Sud, quelques rébellions armées ont émergé suite aux élections d'avril 2010. Il a ainsi été dit que George Athor utilisait des armes en provenance du Nord, ce qui a aussi été évoqué à propos de la Nuer White Army, formée après les attaques sur les Murle, à Pibor et dans ses environs.<sup>106</sup> Une partie de cette menace peut être vue comme le fait d'entrepreneurs politico-militaires dont les actions sont un facteur déstabilisateur du Sud. Des individus de poids représentent toujours un risque de déstabilisation dans leurs prétentions à jouer sur le levier politico-militaire. **Débuter une rébellion, particulièrement si elle risque de déstabiliser le GRSS et de le pousser à réagir, est ainsi apparu comme un moyen efficace de négocier un retour dans le système dans une posture plus favorables que celle de départ.** Un tel entrepreneuriat politique continuera aussi longtemps que des gens pourront réclamer avec succès, par la violence, une participation plus forte, et que le gouvernement préférera rémunérer ces individus en leur accordant de plus hauts grades et en les réintégrant dans l'APLS, plutôt que de les affronter. La question de l'entrepreneuriat politico-militaire met en évidence la difficulté pour le GRSS de contrôler effectivement toutes les dimensions du gouvernement sur son territoire. Il doit en effet d'une part être accommodant pour limiter la violence et, d'autre part, faire preuve de fermeté en trouvant d'autres moyens de contrer les dissidents. Les États de l'Unité, du Haut-Nil et de Jonglei sont les plus affectés par les insurrections armées des chefs de milices opposés à l'APLS. Tout le Sud n'était cependant pas en proie à de telles instabilités et volatilités potentielles. Dans des parties importantes de l'Equatoria, ce phénomène ne représentait pas un problème et le GRSS avait clairement le contrôle de la situation.

Cette menace à la sécurité est potentiellement dangereuse pour le gouvernement qui peut facilement perdre le contrôle. C'est probablement pour cela que le GRSS a décidé d'éliminer George Athor, peut-être parce qu'il en savait trop, parce qu'il avait violé trop d'accords, ou encore parce qu'il était devenu trop gourmand dans ses aspirations. Plus important, le GRSS et l'APLS ont ainsi montré à d'autres entrepreneurs politico-militaires et à la population ce qu'ils n'hésiteront pas à faire si cela est nécessaire.

- Autorité et sécurité intérieure : quels mécanismes de contestation et de régulation de la violence ?

**L'autre question de sécurité intérieure, le vol organisé de bétail, s'inscrit dans une histoire différente et représente une menace moindre pour l'État. Il est cependant au moins aussi dangereux pour les habitants du Soudan du Sud qui vivent dans des régions d'élevage.** Là encore, la ligne de démarcation entre vols de bétails « innocents » qui finissent dans la violence d'une part, et luttes organisées à dimension tribale d'autre part, est mince.

Dans les régions rurales d'élevage, les querelles autour du bétail et les affrontements tribaux et claniques sont partie intégrante de l'histoire du Sud-Soudan.<sup>107</sup> Il y a cependant une légère différence

---

<sup>106</sup>. Voir le site internet du Small Arms Survey pour une information précise et à jour concernant les armes et les milices armées au Sud <http://www.smallarmssurveysudan.org/>

<sup>107</sup>. M. Schomerus, T. Allen, *Southern Sudan at Odds with Itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace*, London, LSE Destin, 2010.

entre des bandes rivales de jeunes qui attaquent et vengent des affrontements antérieurs violents, et la mobilisation de ces vieilles tensions ethniques pour former des milices avec armes et munitions fournies par le gouvernement de Khartoum. La récente crise dans le Jonglei, le plus grand État du Soudan du Sud à abriter des éleveurs bovins de diverses origines ethniques, a une fois de plus attiré l'attention sur ce sujet. Pendant les vacances de Noël 2011, un groupe d'environ 6 000 jeunes hommes de la tribu Lou Nuer s'est rendu à Pibor pour attaquer la tribu Murle et se venger d'un raid antérieur et du massacre de certains des siens dans la région d'Akobo en août 2011. Le niveau d'organisation dont ces jeunes gens ont fait preuve, leur grand nombre ainsi que le type d'armes utilisés furent sans précédent.

Bien que n'étant pas directement et uniquement liée aux relations entre le Nord et le Sud, la question de la sécurité dans le Jonglei et ailleurs fait apparaître un autre point préoccupant. **Le simple fait que 6 000 hommes armés puissent se déplacer librement à travers le Sud sans être arrêtés a dévoilé le défi manifeste que représente pour les forces de sécurité le contrôle du territoire.** Mais cela fait aussi apparaître un problème potentiellement plus inquiétant : l'autorité des aînés, même s'agissant de celle du Vice-président, a été contestée. Dans une tentative visant à empêcher l'attaque de Pibor, le Vice-président Riek Machar est allé à la rencontre des représentants de la jeunesse Nuer, ou de « l'Armée blanche » comme ils se font eux-mêmes appeler. Mais sa visite ne les a pas arrêtés, ce qui démontre la faiblesse du GRSS, mais aussi des autorités traditionnelles, face à la colère de ces hordes de jeunes hommes à la recherche d'un gagne-pain, d'un sens à donner à leur vie ou d'une prise en compte de leurs préoccupations. L'autre élément d'illustration lié à cet événement est l'appel lancé récemment par le président Salva Kiir dans lequel il proposait aux jeunes de prendre un poste au gouvernement. Il leur offrait des postes dans l'APLS, qui est pour l'instant le seul secteur où le GRSS a des emplois à offrir.

- Politique d'inclusion et capacité à préserver les systèmes d'allégeance

Un défi immédiat majeur pour le gouvernement du Soudan du Sud réside dans sa faculté à réguler les conflits au sein de sa population et sur son territoire. Pour l'heure, le mode en vigueur de gestion des conflits se caractérise par un recours privilégié à la violence. Mais une telle banalisation du recours à la violence est-elle viable ? Dans une société civile très largement armée, parcourue par des lignes de tension fortes et des sources potentielles de conflit nombreuses, la question des mécanismes de régulation des rapports sociaux et de l'imposition de l'autorité de l'État apparaît cruciale. Il faut ainsi, au-delà des bilans macabres, se pencher sur les groupes d'acteurs et les dynamiques de conflit en présence.

Le maintien de la cohésion au sein de la classe politique et la pérennité des systèmes d'allégeance ont été mis à rude épreuve par la récente décision du GRSS de stopper la production de pétrole, décision qui a une multitude de répercussions économiques pour la jeune nation. Une des questions est de savoir, par exemple, si la stratégie d'inclusion et d'enrôlement politique, mais surtout militaire, qui a empêché le Sud de retomber dans un conflit interne prolongé, peut encore être appliquée et fonctionner alors que les recettes pétrolières ont cessé d'affluer. Le GRSS a promis de continuer à payer les salaires et de fournir aux troupes nourriture et autres nécessités. Reste à voir si cela suffira pour maintenir les individus dissidents et leurs formes privatisées d'exercice de la puissance militaire dans les rangs de l'APLS.

Ces craintes renvoient à la question de savoir comment le GRSS réussira à créer un système de gouvernement inclusif à même de permettre aux citoyens de se reposer sur des systèmes moins violents de résolutions de leurs problèmes et conflits. L'État de droit, le développement d'une police et d'un système judiciaire sont essentiels. **Pour les habitants des zones rurales, l'État est tout à fait absent et leur expérience des dernières années et décennies a conduit à des situations dans lesquelles la justice populaire domine, ainsi que les nombreux affrontements tribaux de ces dernières années le démontrent.** Cette situation révèle aussi le défi que constitue l'accès à un emploi pour les jeunes des campagnes qui ont pour beaucoup un passé dans l'APLS ou dans une milice et qui peuvent être facilement mobilisés ou reprendre les armes, que ce soit pour régler des conflits locaux ou suivant la mobilisation de chefs de milices. Travailler vers l'inclusion et mettre fin à la logique de la violence nécessite une approche complète et intégrée dans laquelle les institutions doivent se développer en gagnant la confiance de la société et en lui offrant des moyens de subsistance alternatifs.

## 2.2.C Les défis à moyen-terme

Ce qui a été dit précédemment met en évidence le fait que la jeune République du Soudan du Sud continue de faire face à des défis majeurs sur le court et le moyen terme, qui doivent être réglés par le GRSS et ses partenaires internationaux. En commençant par les défis de court terme et compte tenu des développements depuis le début de cette année, il est évident que la stabilité et la sécurité sont au premier rang des priorités. La menace renouvelée d'une guerre a de nouveau unifié les Sudistes contre le Nord et un fort soutien populaire a suivi les deux décisions cruciales de l'arrêt de la production pétrolière et de l'occupation de Heglig. Bien que la sécession de l'année dernière se fonde sur des attentes irréalistes de la part des habitants du Sud, ils sont aussi conscients du fait que le développement est un processus long et semé d'embûches. **Malgré bien des critiques à l'encontre de l'élite dirigeante, les sentiments de marginalisation associés souvent à un élément ethnique ou tribal, et le fait que la population doit faire face à de nombreux défis dans sa vie quotidienne, le gouvernement continue à jouir de considération et la compréhension persiste envers le besoin, pour ceux qui se sont battus en faveur la paix, d'en profiter aujourd'hui.** Néanmoins, tout en œuvrant à la sécurité et à la stabilité, le GRSS devrait s'engager plus sérieusement dans un débat avec la société civile, sur les critiques à son encontre, et attaquer de front les difficultés auxquelles il fait face, au premier chef desquelles on peut par exemple citer la corruption. La poursuite d'individus accusés de corruption serait notamment à même de renforcer la légitimité du GRSS.

Le potentiel économique du Sud est immense. Le fait que bien que dépendant à 98% des revenus du pétrole, le GRSS ait pu en interrompre la production implique l'urgence de développer de nouvelles opportunités économiques. Il s'agit non seulement de satisfaire les besoins du gouvernement mais aussi et de façon plus importante d'assurer la diversification de l'économie du pays ainsi que des sources de revenus alternatives pour ses habitants.

- Contre-pouvoir, opposition et média, quelle marge de manœuvre ?

La confirmation de la République du Soudan du Sud au rang des pays ouverts, pacifiques et démocratiques doit passer par la défense d'un espace pour les forces d'opposition, pour les débats internes au Parti et pour les médias critiques. Les défis auxquels le GRSS a été confronté jusqu'à

présent sont de nature plus violente, à l'instar de la violence interne déjà évoquée qui refait régulièrement surface. La violence représente un défi d'un point de vue sécuritaire mais l'élite dirigeante est paradoxalement bien équipée pour lutter contre ce type d'oppositions. Opposition et réaction du gouvernement relèvent à ce jour majoritairement de logiques violentes quasi institutionnalisées. **Il s'avère en revanche beaucoup plus difficile et problématique pour le GRSS de gérer de manière plus pacifique l'altérité, qui prend la forme d'autres partis politiques, ou des écrits critiques de journalistes.**

Dans la première année de sécession du Sud, des cas d'arrestation de journalistes sans motif et le retard prit par la loi relative aux médias ont suscité des critiques. **Il faut cependant souligner l'étonnante liberté d'expression de la presse qui prévaut au Soudan du Sud.** Le nombre des journaux distribués à Djouba a connu une très forte augmentation. Bon nombre d'entre eux sont rédigés et imprimés dans des pays voisins, ce qui explique peut-être en partie leur liberté de ton. Le fait que de jeunes Soudanais du Sud instruits, beaucoup d'entre eux ayant suivi leurs études à l'étranger, fassent preuve d'un tel esprit critique et n'aient pas peur d'exprimer leur vision – souvent plus nationaliste qu'ethnique – dans les journaux, des blogs et sur d'autres supports, est à la fois révélateur et prometteur.

- **Retours : les défis de l'absorption des returnees**

Le retour massif de populations au Soudan du Sud pose le problème de leur absorption et de leur intégration. Ces populations ont souvent quitté le Soudan du Sud depuis des années, voire quelques décennies. Des déplacés/ réfugiés/ migrants de deuxième génération arrivent donc au Soudan du Sud sans y avoir jamais vécu, n'en connaissant que les récits véhiculés par leurs aînés. Ils sont porteurs d'une identité souvent mixte, où coutumes et valeurs héritées de leurs aînés se mêlent à de nouveaux systèmes de valeurs et d'appartenances. La question du retour et de la réintégration des *returnees* est extrêmement épineuse à plusieurs niveaux :

- ***Intégration à l'appareil d'État et au marché du travail***

L'annonce des résultats du referendum et la déclaration d'indépendance ont provoqué le retour d'une certaine partie de l'élite qui vivait en exil, revenue par exemple d'Australie, du Canada ou du Royaume-Uni pour participer à la mise en place de la nouvelle nation. Cependant, le retour au Soudan du Sud, même à Djouba, signifie pour eux une perte considérable de niveau de vie. Si la **diaspora** de retour était prête à faire ce sacrifice, c'était pour prendre une part active à l'appareil d'État, occuper des postes à responsabilité, ou développer l'économie. **Le GoSS, et plus précisément le MPLS, s'est montré très peu inclusif à l'égard de cette population, complètement insignifiante et illégitime du point de vue de son système de valeurs militaires.** Une partie de ces cadres extrêmement bien formés est déjà repartie. La même frustration est très largement exprimée par les réfugiés et Sudistes revenus du Nord, considérés comme des couards, voire des traîtres au Soudan du Sud. Plus largement, l'intégration au marché du travail est également problématique car les compétences acquises par la plupart des *returnees* pendant leur exil sont adaptées au milieu urbain. La plupart d'entre eux a cependant perdu le savoir-faire requis pour vivre en milieu rural. Il y a donc ici un double problème d'inadaptation au milieu dans certain cas, et de mentalités à faire évoluer dans d'autres.

- *Urbanisation et tensions autour de l'accès à la terre*

Cela nous amène à une deuxième question : la distribution spatiale de ces *returnees*. En effet, plusieurs facteurs entraînent la répartition inégale de cette population sur le territoire. Premièrement, les voies de communication déterminent dans une large mesure des trajectoires de retour. Des problèmes d'ordre logistique et politique entraînent la formation de goulots d'étranglement. Renk, dans l'état du Haut-Nil, au sud de la frontière avec le Soudan, en est le meilleur exemple. Des milliers de *returnees*, qui ont emprunté la voie fluviale depuis Kosti, y sont bloqués, certains depuis des mois, et le problème de leur acheminement vers leur destination finale se pose. Deuxièmement, les *returnees*, qui se sont souvent habitués à la vie urbaine, rentrent majoritairement vers les centres urbains du Sud, et en particulier vers Djouba. En effet, le très faible niveau de développement en milieu rural décourage la plupart. Ainsi, durant les dernières années, Djouba a connu une croissance frénétique, due à la guerre d'abord avec des populations cherchant massivement refuge autour de Djouba, puis depuis le CPA en raison des retours.

Année	Population	Croissance urbaine
1956	10 600	
1973	56 737	435 %
1983	83 787	47 %
1993	114 980	37 %
2005	250 000	117 %
2010	500 000	100 %

Source : HPG, 2011, « City limits : urbanisation and vulnerability in Sudan, the case of Juba », p.3

Cette croissance extrêmement forte entraîne pénurie et compétition à plusieurs niveaux : pour la terre et le logement d'abord, mais également pour l'accès aux services comme l'eau, l'assainissement, l'éducation, la santé. Tous ces secteurs sont extrêmement lacunaires, et la mise en place de politiques d'aménagement urbain adaptées est urgente. Des tensions fortes entourent déjà la question foncière. À Djouba, le problème est particulièrement prégnant et il est à l'origine d'affrontements violents qui ont entraîné des morts. En effet, la propriété de la terre est ici collective et, dans le cas de Djouba, elle appartient donc à la communauté Bari. L'État n'a théoriquement que peu de prise, mais une corruption massive est évoquée à ce sujet. **La question foncière suscite de nombreuses tensions entre acteurs, tensions exacerbées par l'installation massive de populations exogènes, non Bari, au cours des dernières années.** Par exemple, deux personnes sont mortes début mars 2012 alors qu'un groupe d'individus se réclamant de la municipalité de Djouba venait pour détruire un quartier résidentiel récent, nommé Kumiru. La population, principalement Dinka et Nuer, a résisté à cette initiative, et a reporté sa vengeance sur un quartier voisin peuplé de Bari, entraînant la mort de huit personnes supplémentaires.

- *Réinsertion sociale et coexistence pacifique*

**Plus généralement, le retour massif de populations ayant vécu de façon prolongée à l'extérieur, souvent près de vingt ans, parfois même plus, fragilise la cohésion sociale.** Au-delà de l'image souvent péjorative qu'ont les *returnees* auprès de la population résidente (lâcheté, trahison), le changement des modes de vie, habitudes et usages de la vie quotidienne entraîne souvent la réprobation de la population réceptrice. Les réfugiés, rentrés d'Ouganda ou du Kenya ont développé dans les camps une identité et des habitudes très différentes de celles des Sud-Soudanais restés pendant les années de guerre, qui ont vécu tant les années de pénuries et de violences que l'enthousiasme de la « libération ». Les Sudistes du Nord rentrés au Sud sont appelés « jalaba »<sup>108</sup>, une façon de faire allusion à leur arabisation et à leur « contamination » par le Nord. Des tensions fortes se sont créées autour de la question de la langue d'enseignement. La langue officielle du Soudan du Sud est l'anglais et le GoSS a refusé dans un premier temps que les enseignements aient lieu dans une autre langue. Des milliers d'écoliers ont dû intégrer des écoles privées, pour leur permettre de continuer leur cursus sans rupture, et des milliers d'étudiants craignaient d'être incapables de faire valider leurs acquis et poursuivre leurs études. Il a finalement été accepté de faire temporairement exception à la règle. L'Université de Djouba n'a cependant toujours pas rouvert à ce jour, peinant à trouver une solution aux multiples difficultés et tensions qu'ont entraîné le transfert d'une grande partie de l'Université de Khartoum à Djouba, et le retour massif des étudiants au Sud lors de l'indépendance. La question de la cohésion sociale et de la coexistence pacifique est un réel enjeu pour le Soudan du Sud, dans un contexte, nous l'avons vu, déjà propice aux tensions et aux violences. Il faut ici rappeler que la majorité de la population au Soudan du Sud a moins de 25 ans et n'a donc jamais vécu en temps de paix avant la signature du CPA, ce qui ne prédispose pas à régler les tensions sociales par le compromis et la discussion. La question de cette coexistence se pose à l'intérieur des maisons, quand les *returnees* s'installent chez des membres de leur famille restés au Sud, dans les espaces publics, sur le lieu de travail, dans les débats publics et politiques. Cela suscite des frustrations au sein d'une population de *returnees* qui se sent mal accueillie, sentiment qui s'ajoute parfois à un retour qui n'a pas été complètement choisi. Ces frustrations sont également ressenties parmi la population résidente qui, opprimée et délaissée pendant des années de guerre, voit aujourd'hui les agences internationales débarquer avec des *returnees* qui sont l'objet de toutes leurs attentions.

### 2.3- Les relations des élites sud-soudanaises avec les acteurs internationaux

Nous avons vu dans le premier chapitre sur le Soudan quels sont les rôles joués par les États voisins et par les acteurs internationaux à l'égard de ce pays, mais aussi à l'égard des belligérants du conflit Nord-Sud, et incidemment du conflit au Darfour (ainsi qu'à l'Est du pays). Dans ce deuxième chapitre, nous voulons insister sur un double rôle des acteurs internationaux : un rôle de ferme soutien d'une élite sudiste acquise au principe de la sécession (par référendum d'autodétermination), à Djouba d'abord, et ce au détriment d'élites sudistes et nordistes soutenant d'autres options pour la résolution des conflits armés soudanais ; ensuite, un rôle permissif, ou plutôt d'impuissance, face à la

---

<sup>108</sup>. Robe blanche communément portée par les hommes au Soudan du Nord.

radicalisation des deux gouvernements du Nord et du Sud dans leurs relations, du fait de l'échec des négociations destinées à trancher les questions en suspens dans le CPA, du fait aussi de l'implication d'éléments du MPLS dans les nouvelles insurrections armées au Kordofan méridional et au Nil bleu. Ces acteurs internationaux se trouvent également en situation potentiellement inconfortable face à Djouba, vu le mode parfois très autoritaire ou violent choisi par la capitale du nouvel État pour affirmer son hégémonie au Sud, alors même que celui-ci bénéficie de soutiens étrangers, en particulier dans le secteur très sensible de la sécurité. Ce risque d'impuissance concerne tant les soutiens les plus enthousiastes de la voie sécessionniste (au Conseil de sécurité de l'ONU notamment) que les acteurs traditionnellement plus circonspects vis-à-vis de cette solution (à l'UA). Il apparaît également, mais plus discrètement, dans les modes d'intervention de la mission de l'ONU et de ses agents locaux, face aux autorités décentralisées sud-soudanaises. Reprenons ces points.

### 2.3.A Le sacre international d'une élite rebelle combattante devenue souveraine

C'est une élite sudiste acquise au projet de sécession du Soudan du Sud qui, en janvier 2011, emporte cette longue bataille politique avec ses soutiens diplomatiques de poids. On rappelle ici combien la lutte armée contre le « colonialisme » nord-soudanais a forgé les relations entre cette élite et ses soutiens extérieurs. Le premier point rappelle la prégnance des structures politiques héritées du condominium anglo-égyptien, ce qui permet de questionner sur la longue durée la politique britannique à l'égard du Soudan. Le second point de cette section rappelle la victoire politique d'élites sud-soudanaises favorables à la sécession avec l'aide des principaux acteurs internationaux, une victoire qui n'était pas naturelle mais le fruit d'arbitrages politiques avalisés par ces acteurs internationaux.

- Structures coloniales héritées et soulèvements armés

La formation de l'élite sud-soudanaise aujourd'hui au pouvoir à Djouba doit beaucoup aux relations politiques entre les élites nord-soudanaises et la double tutelle britannique et égyptienne. En ce qui concerne l'influence des acteurs internationaux, il faut retenir de ces évolutions deux grands points : d'une part l'influence de l'héritage britannique, qu'il sera intéressant de confronter au rôle actuellement joué par le Royaume-Uni au Soudan du Sud ; d'autre part la portée structurante du fait guerrier depuis 1955 pour l'élite sud-soudanaise et pour ses relations avec les pouvoirs politiques de la région.

L'ascension politique et socioéconomique des élites sud-soudanaises contemporaines s'est produite *contre* les structures coloniales instaurées dès 1902 par les Britanniques à l'écart de l'administration coloniale du **condominium anglo-égyptien**. Ces structures, en maintenant les populations sudistes hors d'influence des marchands et des mouvements politiques et religieux nordistes et égyptiens, ont certes contribué à décourager les tentatives d'arabisation et d'islamisation du Sud, de son insertion dans un maillage social et économique commun avec le Nord. Les autorités coloniales britanniques ont négligé l'éducation (sauf celle religieuse dispensée en anglais) au moins jusqu'en 1927 (la première école secondaire est créée en 1948, à Rumbek), au profit du maintien de l'ordre. Elles ont par ailleurs préservé les activités économiques agricoles et pastorales traditionnelles censées assurer

l'autosubsistance des populations sudistes (le *Zande Scheme* par exemple). Ce sont ces structures coloniales dont les nouveaux maîtres politiques du Soudan à Khartoum ont hérité, en remplaçant les administrateurs britanniques par des Nord-soudanais et en octroyant les terres et les sous-sols les plus riches à des commerçants nordistes pour l'exploitation du coton, du café, du riz et des minerais.

Avant même l'indépendance, la politique du Premier ministre al-Azhari produit des heurts syndicaux, dans l'usine de coton de Nzara (*Equatoria Projects Board*) contre le licenciement de centaines de Sudistes au profit de Nordistes, en juillet 1955. Ces heurts évoluent vers des manifestations populaires puis une mutinerie des soldats sudistes virant à la révolte générale.<sup>109</sup>

Face à ces mouvements qui conduiront à de longues années de guerre, les autorités britanniques observent, sans réaction. Elles semblent résignées à une absorption du Sud par le Nord Soudan, au prétexte que le Sud serait finalement inévitablement lié au Nord par le partage des eaux du Nil, que le christianisme ne serait pas nécessairement la religion la plus adaptée aux Sudistes, que le Sud ne serait pas viable économiquement, et *last but not least* qu'un Sud sans contrôle et négligé serait plus menaçant qu'un Sud sous domination nordiste.<sup>110</sup> Et, dans le même temps, elles reconnaissent en creux que ce choix n'a rien d'évident, qu'il relève d'un arbitrage politique, par nature contingent, contrairement à certaines élites soudanaises qui nient alors toute exceptionnalité sudiste. Ainsi, dans l'ouvrage-manifeste déjà cité des militants sudistes Joseph Oduho et William Deng, publié à Londres, on trouve à la fois l'incrimination des **Britanniques** abandonnant les Sudistes, après quarante ans d'administration coloniale séparée qui ont enraciné la langue anglaise et les institutions chrétiennes au Sud, et l'accusation proférée par des Nordistes selon laquelle l'aspiration sudiste à l'autodétermination ne serait que le fruit d'un complot britannique pour nuire aux futures élites nordistes du Soudan indépendant. La signature de l'accord anglo-égyptien du 12 février 1953 préparant l'indépendance du Soudan sans les garanties demandées par les Sudistes pour les prémunir contre le futur « colonialisme » nordiste révéla d'ailleurs les désaccords existant au sein même du *Sudan Service* britannique sur cette difficile question.<sup>111</sup>

C'est donc une longue série de confrontations et de violences qui s'ouvre au Soudan du Sud, poussant une génération de Sud-soudanais éduqués dans le maquis ou à l'exil politique, particulièrement au sein des élites équatoriennes. Dans son combat, le mouvement armé sudiste de l'Anyanya bénéficie du soutien d'États voisins comme l'Éthiopie et l'Ouganda, ainsi que d'Israël, jusqu'à l'accord de paix de 1972 signé à Addis-Abeba avec le général Nemeiry.<sup>112</sup> Cet accord de paix de 1972 consacre l'ascension sociale et politique des chefs rebelles du Southern Sudan Liberation Movement (SSLM). Dans cette élite sudiste, une ligne de clivage déjà ancienne oppose les « inside » et les « outside », depuis le milieu des années 1960 au sein de la Sudan African Nationalist Union (SANU). La SANU-outside a notamment permis l'ascension de Dinka éduqués au cours de leur exil, au détriment d'élites équatoriennes éduquées elles de longue date, qui ont choisi de rester dans le maquis. L'accord d'Addis-Abeba de 1972 fait entrer de nombreux Dinkas dans l'administration régionale créée au Sud, ce qui accroît les tensions avec les Équatoriens.<sup>113</sup>

Si les élites équatoriennes, traditionnellement plus éduquées, étaient les premières à rejoindre la lutte armée dans l'Anyanya I, les Dinka qui ont profité de l'accord de 1972 et de la nouvelle autorité

<sup>109</sup>. Joseph Oduho et William Deng, *The Problem of the Southern Sudan*, London, Oxford University Press/ Institute of Race Relations, 1963, p. 24-31.

<sup>110</sup>. J. S. R. Duncan, *The Sudan's Path to Independence*, Edimburgh, Blackwood, 1957, p. 103-104.

<sup>111</sup>. Joseph Oduho et William Deng, *The Problem of the Southern Sudan*, *op. cit.*, p. 14-17 et p. 21-23.

<sup>112</sup>. Douglas H. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, *op. cit.*

<sup>113</sup>. Douglas H. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, *op. cit.*, p. 32-36 et p. 51-52.

administrative régionale furent à la pointe de la rébellion de 1983. Ils réagirent aux modifications institutionnelles décidées la même année par le régime pour affaiblir l'administration régionale dans ses nouvelles prérogatives et redessiner ses contours pour exclure les champs pétrolifères récemment découverts.

Parmi ces élites sudistes de la première lutte armée, on pense à Isaac Kulang de Mabior, Joseph Lagu, Joseph Oduho, Salva Kiir, Abel Alier, Kerubino Kuanyin Bol, ou encore au représentant du SSLM en Europe, Dr. L. Wol Wol. La nouvelle rébellion génère une nouvelle génération d'élites militaires et politiques autour de John Garang de Mabior et de son amorce d'administration érigée dans le territoire sous son contrôle (jusqu'à 80 % du territoire du Sud Soudan aux heures fastes de la rébellion). Ils sont souvent Dinka, et notamment Dinka Bor comme leur chef, mais aussi Nouba, Nuer, Shilluk ou d'ethnies équatoriennes. Mentionnons Yusuf Kuwa Makayi et Abdelaziz Adam Al-Hilou dans les Monts Nouba, Malik Agar dans le Nil Bleu, James Wani Igga et Samuel Abu-John dans l'Equatoria, Nhial Deng Nhial dans le Bahr el-Ghazal, Dr. Riek Machar dans le Haut Nil occidental, et Dr. Lam Akol et William Nyuon Bany dans le Haut Nil septentrional. Si Riek Machar, Lam Akol et Nhial Deng Nhial faisaient déjà partie de l'élite politique sudiste avant leur ralliement à l'APLS, les autres doivent indubitablement leur ascension sociale à cette expérience guerrière.<sup>114</sup>

- Les artisans de la sécession du Sud soutenus par la « communauté internationale »... et par le régime soudanais

De longue date des acteurs sud-soudanais ont su saisir des opportunités d'extraversion. Le conflit armé entre l'APLS de John Garang et Khartoum a en effet gagné un écho de plus en plus important dans les arènes multilatérales et dans les médias internationaux, occidentaux en particulier, jusqu'à ce que l'insurrection armée au Darfour ne vienne décupler cet intérêt médiatique et le nombre d'acteurs internationaux déployés sur le territoire soudanais (mission de l'Union africaine, mission de l'ONU, agences de l'ONU, très nombreuses ONG, think tanks, sous-traitants dans le domaine logistique, etc.).

Les origines du mouvement sécessionniste sudiste à l'aube de l'indépendance du Soudan révèlent déjà une action en partie orientée vers l'extérieur. Plus récemment, les efforts déployés par la direction de l'APLS ont visé à s'assurer d'un soutien durable de la part du patron éthiopien (à l'époque du Derg) en vue de l'emporter, contre l'ennemi nordiste certes, mais aussi voire surtout contre les rivaux sudistes de l'AnyaNya II et d'autres groupes armés.<sup>115</sup> Parmi ces efforts, il faut relever l'exigence du Derg de ne voir dans le programme politique de l'APLS aucune mention d'un projet sécessionniste, en dépit de la popularité d'un tel projet parmi les Sudistes. Les autorités éthiopiennes étaient elles-mêmes confrontées à la menace sécessionniste des rebelles érythréens et tigréens (l'EPLF et le TPLF) et ont obtenu de Garang qu'il mette en sourdine cette aspiration sudiste. Cette réticence à l'égard du projet sécessionniste de l'APLS marquait également les relations entre le mouvement rebelle et les gouvernements du continent africain, peu enclins à soutenir ouvertement les revendications du premier dans l'arène diplomatique régionale.

La fin du soutien éthiopien en 1990, le rapprochement des groupes évangéliques et africains-américains puis de la diplomatie américaine (*via* l'entregent du président ougandais Museveni, vraisemblablement) ont offert une issue vers un nouveau patronage extérieur, d'abord médiatique

---

<sup>114</sup>. *Ibid.*

<sup>115</sup>. Douglas H. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, *op. cit.*, p. 67-71; John Young, « Sudan: The Incomplete Transition from the SPLA to the SPLM », in J. de Zeeuw (dir.), *From Soldiers to Politicians: Transforming Rebel Movements After Civil War*, *op. cit.*, p. 157-178.

(esclavage etc.) puis ouvertement politique avec la nouvelle administration du président G. W. Bush. Les autorités américaines accordent leur soutien au MPLS. La Chambre des Représentants des États-Unis décide le 13 juin 2001 d'octroyer aux rebelles sudistes une aide de dix millions de dollars<sup>116</sup>, qui incluait des soutiens militaires selon certains commentateurs.<sup>117</sup>

Grâce à la forte implication de diplomates occidentales, le processus de paix à Machakos puis Naivasha a conduit à la reconnaissance du droit des Sud-soudanais à l'autodétermination par consultation populaire programmée pour janvier 2011. Le début du sacre international de cette nouvelle élite souveraine commence avec l'issue favorable, dès 2002 (et la signature du protocole de Machakos), des premiers pourparlers de paix engagés entre le MPLS et le gouvernement soudanais sous l'égide de l'IGAD et sous le patronage informel mais néanmoins déterminé de la nouvelle administration américaine et de son envoyé spécial, John Danforth. Dans l'accord de paix global signé le 9 janvier 2005, les élites du MPLS se voient propulsées à la tête d'un gouvernement régional sud-soudanais, amorce d'un futur État indépendant internationalement reconnu si le référendum pour l'autodétermination prévu par le CPA en janvier 2011 devait en décider ainsi, de même qu'à la tête d'un nouveau gouvernement d'union nationale créé par le CPA à Khartoum, dans lequel le poste de premier Vice-président est attribué au chef du MPLS.

John Garang éprouve sa popularité lors de sa venue à Khartoum en juillet 2005 auprès des couches marginalisées de la société, y compris parmi les Nordistes, notamment dans les milieux intellectuels de la gauche laïque. Sa mort le 31 juillet 2005 dans un accident d'hélicoptère interrompt brutalement cette ascension.

Son successeur à la tête du mouvement, le lieutenant-général Salva Kiir Mayardit, issu d'une famille pauvre, nommé président adjoint de l'APLS dès 1983 après avoir servi dans l'Any-Nya I, devient président du gouvernement intérimaire du Sud Soudan. Dans cet ordre politique post-CPA soutenu par la « communauté internationale », d'autres Sudistes favorables à la sécession renforcent leurs positions dominantes, comme Riek Machar et Lam Akol, qui sont revenus dans le giron du MPLS parallèlement aux négociations de paix de Naivasha, mettant fin à leur scission de 1991. Lam Akol entre ainsi dans le haut commandement militaire et politique du MPLS (Conseil de libération nationale intérimaire et Politburo), puis il est nommé Ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement d'union nationale à Khartoum de 2005 à 2007, après avoir été secrétaire des Affaires extérieures du MPLS et à ce titre en charge des pourparlers de paix avec Khartoum. En 2009, il crée son propre parti politique pour s'engager dans la course à la présidence du Sud Soudan, qu'il perd en 2010.<sup>118</sup>

Les défenseurs de la ligne de Garang en faveur d'une persistance de la lutte pour le changement politique à Khartoum, dont la propre épouse du chef défunt, Rebecca Nyandeng de Mabior, sont marginalisés même si Salva Kir veille à ménager les anciens lieutenants Dinka Bor historiquement liés à Garang. Suite à la disparition de ce dernier, les dirigeants du MPLS et leurs partenaires internationaux s'engagent dans la voie de l'indépendance, pour saisir cette opportunité offerte par le référendum de janvier 2011 pour l'autodétermination du Sud sous surveillance internationale, conformément au CPA.

---

<sup>116</sup>. Mohamed Salih, « Beyond Negotiating a Multipolar World », art. cit., p. 167.

<sup>117</sup>. Wayne Madsen, *Genocide and Covert Operations in Africa 1993-1999*, Lewiston (N.Y.), Edwin Mellen Press, 1999.

<sup>118</sup>. *Ibid.*

Ce renoncement au « New Sudan » uni a conduit le MPLS, devenu partenaire gouvernemental du PCN au gouvernement d'union nationale de Khartoum, à tempérer ses soutiens apportés à l'opposition soudanaise, pour assurer une marche réussie vers le référendum. En septembre 2006, par exemple, Naf'i Ali Naf'i provoque l'opposition dans les médias. Celle-ci décide de se lancer dans des manifestations contre la vie chère et contre le régime. Le MPLS hésite et finit par décliner l'invitation que lui lance l'opposition pour qu'il rejoigne la manifestation.

La déception à l'égard du MPLS a donc gagné les mouvements d'opposition nordistes, notamment en exil. Mais elle a également divisé le MPLS en son sein, entre ces deux pôles Nord et Sud. Voici par exemple ce qu'en disait en juillet 2011 l'universitaire et homme politique **Mohammed Youssouf Ahmed Mustapha**, membre du MPLS-Nord et ancien secrétaire d'État (« minister of state ») du Travail, qui compte parmi les nombreux Nordistes ayant rejoint le MPLS, notamment depuis les rangs du parti communiste soudanais.

« Le MPLS était composé d'un leadership comprenant des Sudistes et des Nordistes. Mais il a souffert d'une violente division sur la séparation du Sud d'avec le Nord. Les dirigeants actuels du mouvement sont de véritables pirates de l'air ['highjackers'] qui ont détourné le mouvement dans cette direction sécessionniste. Par exemple, la séparation n'était pas inscrite à l'ordre du jour lors de la deuxième Convention nationale du MPLS [du 15 au 20 mai 2008 à Djouba, la première ayant eu lieu en avril 1994 à Chukudum]. Il faut bien voir que l'APLS a perdu plus d'hommes à combattre les séparatistes du Sud que les forces gouvernementales soudanaises. Depuis août 2005, le leadership du MPLS s'est transformé au profit des sécessionnistes. Le MPLS a clairement échoué à forcer le PCN à respecter les clauses du CPA visant à 'rendre l'unité attrayante'. Des cadres intermédiaires du MPLS ont été humiliés, aucune voix discordante n'a pu se faire entendre contre cette direction sécessionniste. Lors de cette seconde convention du MPLS furent élus les membres du Conseil de libération nationale, organe chargé de se rencontrer deux fois par an pour fixer les orientations du parti. Depuis 2008 et l'élection de ce corps, aucune réunion n'a été organisée<sup>119</sup>, en dépit des appels internes à une rencontre pour évoquer et combattre la pente sécessionniste au sein du MPLS. Les dirigeants actuels ont dirigé le mouvement seuls, sans écouter ces voix discordantes. Le MPLS a échoué face au PCN. Ils ont donc mobilisé l'aspect le plus émotionnel, le plus symbolique : l'impossibilité de vivre ensemble entre Nordistes et Sudistes. Le Dr. Lual Chuak Deng [Sudiste membre du MPLS, ancien ministre du pétrole dans le gouvernement d'unité nationale à Khartoum, opposé à la ligne séparatiste] a été intimidé après ses déclarations en septembre 2010 selon lesquelles John Garang était un unioniste et non un séparatiste. Dans ces conditions, vous imaginez l'aigreur des membres du MPLS-Nord vis-à-vis de la direction du MPLS à Djouba, il s'agit pour nous d'une trahison sudiste. »

(...)

« Le MPLS ne se sera jamais opposé à Khartoum sauf lorsqu'il s'est agi de ses propres affaires au Sud. Il a même tenté de décourager le MPLS-Nord d'affronter politiquement le PCN. Pourtant, ce dernier veut continuer à lutter au nom des populations marginalisées au Nord. Le PCN ne connaît que la guerre. La guerre va peut-être revenir, elle permettra de faire

---

<sup>119</sup>. La première rencontre post-indépendance s'est tenue en mars 2012, après cet entretien, donc. « SPLM Holds First National Liberation Council Meeting », Sudan Radio Service, 27 mars 2012. <http://www.sudanradio.org/splm-holds-first-national-liberation-council-meeting> [consulté le 11 juin 2012].

diversion sur les problèmes de gouvernance localement, sur ces 500 000 diplômés qui restent sans emploi parce que le PCN réserve tous les postes aux membres du parti et à leurs familles. »<sup>120</sup>

Il y a, dans les déclarations de Mohammed Youssouf, des considérations dictées par les exigences politiques du moment : à la date de l'entretien, le secrétaire général du MPLS-Nord, Yassir Arman (ancien membre du parti communiste soudanais ayant ensuite rallié le MPLS, ancien candidat du MPLS contre *el-Béehir* lors des élections générales de 2010) et les dirigeants du MPLS-Nord sont précisément en train de s'engager dans une action armée contre les autorités de Khartoum, alliant les forces hostiles dans l'État du Nil bleu (autour de Malik Agar), dans l'État du Kordofan méridional (autour d'AbdelAziz al-Hilou) et au Darfour (autour des deux MLS et du MJE). Mais ces propos confirment néanmoins cette ironie qui veut que le PCN ait constitué un allié politique de choix pour la direction sudiste du MPLS en vue de conforter les positions séparatistes de cette dernière et son entreprise hégémonique sur l'ensemble du territoire sudiste, en échange d'une solidarité, au moins implicite, du MPLS à l'égard de son associé gouvernemental à Khartoum (le PCN) dans les affaires politiques nord-soudanaises.

De fait, une telle entreprise hégémonique est en marche. Négocié sous médiation internationale, avalisé et soutenu par les principaux partenaires du gouvernement soudanais et du MPLS, le CPA octroyait 70% des postes de l'exécutif et du législatif au MPLS dans le gouvernement du Sud Soudan, mais aussi dans les institutions des dix États fédérés composant le futur État fédéral sudiste. En avril 2011, le MPLS détient la présidence et la vice-présidence du gouvernement sud-soudanais, 88 % des postes ministériels et 94 % de l'assemblée législative, dont la présidence de l'assemblée, et il bénéficie en outre de la loyauté du leadership militaire. Fort de cette position ultra-dominante au regard d'éventuels rivaux extérieurs au parti (pour ne pas évoquer ici les divisions internes), le MPLS a envisagé de prolonger cette situation de « transition » instituée par le CPA au-delà de la sécession de juillet 2011.<sup>121</sup>

C'est en tout cas sur la base de ce semblant de construction hégémonique au profit du MPLS contre les risques de déstabilisation tous azimuts que les acteurs internationaux les plus impliqués sur le sujet ont soutenu l'accession à la souveraineté du Soudan du Sud. On va le voir, cet objectif semble avoir occupé toutes les énergies, tout l'espace des possibles. Cet horizon enfin atteint, les nombreuses attentes suscitées et les promesses faites par les uns et par les autres se rappellent néanmoins au souvenir du gouvernement sud-soudanais et des promoteurs internationaux de la solution séparatiste, dans un contexte hautement volatile entre les deux nouveaux voisins.

---

<sup>120</sup>. Cet extrait est tiré d'un entretien réalisé par David Ambrosetti avec le Dr. Mohammed Youssouf Mustapha, son bureau à la Faculté de sciences sociales de l'Université de Khartoum, le 6 juillet 2011.

<sup>121</sup>. International Crisis Group, « Politics and Transition in the New South Sudan », *Africa Report*, n° 172, 4 April 2011, p. 2 et 7-9.

### 2.3.B Les acteurs de la régulation internationale de la violence : après la sécession internationalement saluée, l'impuissance ?

Cette section resitue les relations que le MPLS a progressivement nouées avec la « communauté internationale », depuis l'opération humanitaire *Lifeline Sudan* jusqu'aux récentes médiations de paix.

- Le prisme humanitaire initial de l'opération de l'ONU *Lifeline Sudan* : premiers contacts avec la « communauté internationale »

Le mouvement armé dont John Garang prend entièrement le contrôle au cours des années 1980 se montre initialement hostile à toute présence humanitaire internationale dans sa zone de contrôle. Et il n'intéresse pas suffisamment les diplomaties au Conseil de sécurité ou à l'OUA pour voir ce conflit inscrit à l'ordre du jour, à une époque où les conflits internes restent le plus souvent de la compétence exclusive des États concernés.

L'opération de l'ONU *Lifeline Sudan*, lancée en mars 1989 pour apporter une aide humanitaire par voie aérienne et terrestre aux populations civiles sudistes prises au piège de la guerre et laissées sans assistance, marque un premier changement important. D'une part, la direction de l'APLS, pourtant formellement exclue des discussions politiques visant à autoriser l'opération, se voit finalement sollicitée par les fonctionnaires de l'ONU pour qu'elle s'engage à respecter des corridors de tranquillité pour le convoi de cette assistance humanitaire. En tant que directeur du bureau de coordination et des affaires extérieures du MPLS, Lam Akol occupa alors un rôle d'interlocuteur privilégié des acteurs internationaux. Il a décrit combien ces premiers contacts ont forcé le mouvement armé à ajuster leurs pratiques pour s'accommoder de cette présence internationale, pour influencer sur les acteurs de l'aide extérieure sans se laisser déposséder par eux et sans perdre de vue leurs stratégies militaires contre Khartoum, plutôt que de la refuser en bloc.<sup>122</sup> En créant une structure civile en charge de l'aide humanitaire, la *Sudan Relief and Rehabilitation Association*, qui deviendra la *South Sudan Rehabilitation Commission*, la direction du MPLS s'est aussi inspirée du savoir-faire acquis par les rebelles de l'EPLF en Éthiopie au cours des années 1980 pour assurer un meilleur contrôle de l'aide apportée par les acteurs humanitaires internationaux.

L'autre apport de ces relations nouées dans le sillage de *Lifeline Sudan* fut de forcer les belligérants à engager des pourparlers.<sup>123</sup> Ici, c'est John Garang qui a profité de sa bonne volonté vis-à-vis des humanitaires, en plaçant les autorités de Khartoum, également hostiles à toute immixtion extérieure, en position délicate aux yeux des acteurs à l'ONU. Pour certains observateurs, *Lifeline Sudan* a favorisé les discussions engagées sous l'égide de l'IGAD et sous patronage kényan au cours des années 1990. Le Kenya est ainsi devenu l'interlocuteur privilégié des Sud-Soudanais au cours des années 1990. Durant tout le conflit, la localité kényane de Lokichoggio fut le hub logistique de l'aide humanitaire pour cette opération humanitaire de l'ONU. Le mouvement gagna ainsi en attention internationale dans le monde occidental, il sortit de ses refuges dans le bush sud-soudanais et à Addis-Abeba, pour installer son gouvernement provisoire au grand jour à Nairobi. Nairobi devient également

---

<sup>122</sup>. Voir par exemple, Lam Akol, *Operation Lifeline Sudan: war, peace and relief in southern Sudan*, Conciliation Resources, Londres, 2005. <http://www.c-r.org/our-work/accord/engaging-groups/operation-lifeline.php>

<sup>123</sup>. Øystein H. Rolandsen, *Guerrilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2005.

le centre de gravité de l'administration onusienne en charge de l'opération, propulsant le chef de l'UNICEF sur place en « numéro 2 » de l'opération sans coordination de fait avec les services de l'ONU à Khartoum, d'où une situation de rivalité très forte entre les deux pôles.

Avec *Lifeline Sudan*, John Young considère que l'ONU a également favorisé la création d'une société civile sud-soudanaise pouvant servir d'interlocuteur et de relais à son action, donnant par exemple naissance au *New Sudan Council of Churches*. Le rapprochement avec des organisations confessionnelles chrétiennes de la droite évangélique nord-américaine (telles que *Christian Solidarity International* et *Samaritan's Purse*) n'a cessé de se renforcer au cours des années 1990, après des années de liturgie socialiste professée par le protecteur éthiopien. Par ailleurs, les États-Unis ont directement assisté le mouvement rebelle dans le domaine de la sécurité, via l'USAID et l'ONG *Norwegian People's Aid*.

Cette aide internationale n'a pas eu que des effets « pacificateurs ». Dans sa zone de contrôle, Khartoum en a fait un instrument politique et militaire parmi d'autres, source d'une grande expertise reconnue aujourd'hui à ces responsables soudanais dans le domaine du contrôle de l'aide internationale. D'ailleurs les liens entre la *Humanitarian Aid Commission* soudanaise et les services de sécurité sont fréquemment pointés par les observateurs. Mais l'aide internationale est également devenue un enjeu de la scission interne au MPLS. Lam Akol a ainsi tenté d'exploiter sa position d'interlocuteur des acteurs humanitaires internationaux pour capitaliser cette aide au profit de son mouvement dissident (APLS-Nasir devenue en 1993 l'APLS-Unité), créant même une structure rivale à la *South Sudan Rehabilitation Commission*, la *Fashoda Relief and Rehabilitation Association*. Sous pressions de l'ambassade des États-Unis à Nairobi, le coordinateur de *Lifeline Sudan* pour la zone Sud, Philip O'Brien, refusa l'assistance humanitaire à cette branche dissidente, pour empêcher d'alimenter le factionnalisme au sein du mouvement armé sudiste.

- Un investissement international à double-tranchant pour le succès du référendum d'autodétermination

On a précédemment vu, à propos des relations entre Khartoum et l'ONU, que cette dernière a contribué à conforter un arrangement informel entre les autorités soudanaises, la direction du MPLS et les acteurs internationaux les plus engagés dans la résolution internationale de ce conflit. Des obstacles inhérents au fonctionnement des opérations de paix à l'ONU, des soubresauts politiques inspirés par le « succès » médiatique de la crise au Darfour, et une conjonction d'intérêts ponctuels entre les deux forces politiques dominantes au Nord et au Sud ont convergé pour que la **réussite du référendum** soit érigée en enjeu prioritaire à l'ONU, en unique marqueur du succès de l'action de cette mission de paix aux yeux de ses bailleurs et soutiens diplomatiques.

Ceci comportait un premier risque : que tous les leviers d'action de l'ONU et de ses soutiens auprès des autorités de Khartoum (promesses, pressions, menaces) soient activés avant ce référendum, privant l'organisation de moyens d'action après la sécession pour le règlement des tensions entre les deux nouveaux voisins.

Une fois la sécession opérée sans heurt, Khartoum rappelle à ses partenaires qu'il attend que les promesses internationales soient tenues. Et c'est sans parler des violences internes au Nord Soudan, dont le régime refuse qu'elles puissent justifier une présence internationale maintenue dans les trois

zones litigieuses. Si une force éthiopienne a été acceptée par Khartoum à Abyei, la situation dans le Kordofan méridional et dans le Nil bleu n'a pas empêché le départ de la MINUS de l'autre côté de la frontière avec le Sud.

Mais ce risque concerne certes dans une moindre mesure les relations entre ces acteurs internationaux et le gouvernement de Djouba. La sécession a marqué le lancement de coopérations bilatérales fortes dans des secteurs hautement sensibles, comme la sécurité. Après la signature du CPA, outre la présence de la compagnie privée de sécurité Dynacore au Soudan du Sud, le gouvernement des États-Unis finance des formations de cadres du MPLS à Nairobi et à Djouba, via l'*International Republican Institute*, et par le biais du *National Democratic Institute*, dans une moindre mesure. Avec la signature du CPA, les partenaires internationaux engagés dans la résolution du conflit à l'ONU ont demandé à John Garang de renoncer à un mode de gouvernement très personnalisé et autoritaire de son mouvement rebelle, pour le transformer en parti politique qui fasse figure de partenaire légitime dans un processus de paix tel que les conçoivent les diplomates et les personnels opérationnels à l'ONU. En interne, le favoritisme à l'égard des Dinka Bor et le refus de Garang d'institutionnaliser davantage son mouvement au profit de son pouvoir personnel (déjà dénoncé en son temps par Lam Akol) étaient de plus en plus mal acceptés, au point de provoquer de fortes tensions, comme à Rumbek à l'occasion d'un meeting du MPLS en novembre 2004, qui a frôlé le putsch interne contre le chef historique.<sup>124</sup> Or rien ne permet d'assurer que ces partenaires étrangers ont les moyens de forcer le MPLS à se transformer et à résister à la tentation de la monopolisation du pouvoir et de la gestion militaire des tensions qui existent entre le régime et des groupes sociaux exclus du pouvoir. Apparemment moins sensible, la mise en place de la décentralisation du pouvoir entre niveaux administratifs différents de l'État fédéral sud-soudanais, sous impulsion internationale, a ainsi montré les conflits potentiels qu'elle libérait. On l'a notamment vu dans les conflits liés à la répartition des compétences entre les autorités centrales sud-soudanaises et celles, régionales, de l'État de l'Équatoria central (dont Djouba est la capitale) en matière d'allocation des terres aux nombreux arrivants en ville, suscitant l'affirmation d'une autochtonie de la part de la jeunesse équatorienne (Bari) liée aux autorités de l'État fédéré contre les « envahisseurs » souvent Dinka liés aux élites de l'État fédéral installé à Djouba.<sup>125</sup> Dans ce type de conflits, les acteurs internationaux doivent composer entre leurs préférences de principe (décentralisation, partage du pouvoir) et la nécessité de ménager le mouvement politico-militaire aujourd'hui incontournable pour la stabilisation du Sud.

#### ▪ L'Union africaine et le nouvel État

Le MPLS ne bénéficiait traditionnellement pas d'un fort capital de sympathie dans l'organisation panafricaine. D'une part l'OUA restait fortement légaliste, refusant de promouvoir d'une quelconque façon un acteur politico-militaire non étatique. D'autre part, le MPLS avait centré ses efforts d'extraversion à destination des États susceptibles de le parrainer militairement ou financièrement pour soutenir sa lutte armée contre la domination de Khartoum et pour l'hégémonie au Sud. Le jeu diplomatique multilatéral l'intéressait peu.<sup>126</sup> Le *Memorandum of Understanding* de Mekellé de juin 2010 entre le MPLS et l'Union africaine a marqué une inflexion, en dépit des réticences persistantes à l'UA face à cette autodétermination sudiste. L'UA a finalement validé ce processus d'autodétermination, pour éviter d'en rester entièrement à l'écart. L'organisation accompagne

<sup>124</sup>. John Young, « Sudan: The Incomplete Transition from the SPLA to the SPLM », art. cit., p. 167.

<sup>125</sup>. Naseem Badiy, « Les dynamiques locales de la construction étatique à Juba, Sud-Soudan (2005-2008) », art. cit.

<sup>126</sup>. Umberto Tavolato, « En finir avec les frontières coloniales? », art. cit.

aujourd'hui la difficile reprise des pourparlers à Addis-Abeba pour la résolution des questions en suspens entre les deux nouveaux voisins.

### 2.3.C Les agences de l'ONU face aux faiblesses administratives des autorités locales et nationales sud-soudanaises

Après la signature du CPA, un enjeu pour les services de l'ONU est de pallier le manque criant d'infrastructures au Soudan du Sud pour faire face au retour attendu des réfugiés sud-soudanais des pays voisins. Ce fut particulièrement le cas dans l'État de l'Equatoria oriental, à la frontière avec le Kenya et l'Ouganda, des pays accueillant de nombreux réfugiés sud-soudanais. Marc-André Lagrange a proposé une analyse de son expérience au sein de la mission de l'ONU (MINUS) de 2009 à 2011, comme chargé des affaires humanitaires, particulièrement dans l'Equatoria oriental. En exploitant des entretiens que nous avons eus avec lui ainsi qu'un texte écrit par lui et non publié pour l'heure, nous retenons les points suivants. D'une part, le mode de « gouvernement » mis en place par les Nations unies et les ONG travaillant avec elles, des modes de gouvernement qui semblent avoir produit une institutionnalisation par « dépendance au sentier » tant ils sont reproduits par les autorités locales ; d'autre part, le poids d'individus ressortissants des États voisins dans ces services de l'ONU, et qui semblent poursuivre à l'ONU des agendas en partie conformes aux préférences de leurs États d'appartenance.

- L'empreinte des acteurs internationaux sur les institutions étatiques

Dans un texte de 2010, non publié, Marc-André Lagrange apporte un témoignage et une analyse sur les mécanismes d'apprentissages entre les nouvelles élites locales dans l'État de l'Equatoria oriental et les agences de l'ONU opérant de longue date sur le terrain depuis leur base de Nairobi. On illustre son propos par exemple, dans l'encadré ci-dessous.

#### **L'appui à la formation de la police sud-soudanaise par la MINUS**

L'appui à la formation de l'appareil de la police sud-soudanaise (SSPS) fait aussi parti du mandat de la Mission des Nations Unies au Soudan.<sup>127</sup> Le contingent policier (UNPOL) de la MINUS doit donc conseiller le SSPS dans la gestion de la criminalité. Une des premières difficultés auxquels l'UNPOL fut confrontée fut le gang des « Niggers », actif dans le racket des commerçants et des vols à la tire ainsi que dans les cambriolages. Se basant sur les pratiques de la lutte anti gang américaine, la solution proposée par l'UNPOL fut d'intégrer les principaux leaders des Niggers aux forces de police, et ce sans qu'aucun « vetting » ou profilage quelconque ne soit effectué sur les malfrats sélectionnés. En 2010, ces anciens membres du gang ont reformé leur gang pour opérer à Torit cette fois en toute impunité, puisqu'ils bénéficiaient de la protection de la police dont fait maintenant parti leur chef.

En 2010, lorsque furent organisées les premières élections nationales pour les postes de président, de gouverneurs et de députés locaux et nationaux, la Mission des Nations Unies au Soudan s'attela à la

<sup>127</sup>. « Aider les parties à l'Accord de paix global, en coordination avec les programmes d'assistance bilatérale et multilatérale, à restructurer la police soudanaise pour qu'elle obéisse aux principes qui régissent les activités de police en démocratie, élaborer un programme de formation et d'évaluation de la police et aider par d'autres moyens à former le personnel de la police civile. » Article 4 paragraphe a) alinéa vii) de la résolution 1590 du conseil de sécurité, S/RES/1590 (2005).

formation de l'appareil de la SSPS. Des accusations de corruption visèrent l'équipe de l'UNPOL et ses interlocuteurs policiers sud-soudanais. Sur la base de rapports récurrents, les national décidèrent de lancer une enquête interne pour abus de bien sociaux et détournements de fonds, qui n'a jamais abouti, à notre connaissance.<sup>128</sup> En revanche, les communautés rurales et leurs « guerres des vaches » n'ont pas constitué un enjeu urgent. Le PNUD, *via* le Fonds de réhabilitation du Soudan (*Sudan Recovery Fund*, SRF), a pourtant lancé en 2010 un programme de stabilisation visant à accroître la présence de l'État dans les zones rurales, construire les infrastructures nécessaires à la distribution de la justice et à offrir à la jeunesse des opportunités d'emplois, ceci afin de lutter contre la pratique du vol de bétail. Avec un budget de dix-sept millions de dollars pour l'Equatoria oriental, quand le budget annuel de cet État est d'à peine vingt millions, ce fond a suscité les convoitises des élites politiques est-équatoriennes, notamment par leur participation aux commissions de sélection pour les appels d'offres lancés par l'ONU et par la priorité donnée à la sous-traitance des ouvrages de travaux publics (construction de postes de police etc.), permettant l'application de taxes locales (généralement de 5%) aux entrepreneurs ainsi sélectionnés. Des tensions en ont résulté avec le coordinateur humanitaire adjoint de l'ONU et le chef de mission du PNUD, ainsi que les représentants des coopérations canadiennes, britanniques et américaines, qui donnaient la priorité à la lutte simultanée contre les conflits intercommunautaires, contre le chômage et contre le banditisme, en plaidant pour la création d'emplois locaux pour la réalisation des travaux envisagés.<sup>129</sup>

*Extrait remanié du texte non publié de Marc-André Lagrange, « Le State Building par les Nations Unies en Eastern Equatoria », 2010.*

- Les agendas kényans et ougandais face au rapatriement des Sud-Soudanais sous pilotage de l'ONU : la course aux terres arables

Marc-André Lagrange évoque également l'attention portée par l'Ouganda et le Kenya au suivi du retour des réfugiés sud-soudanais. Ce contrôle se serait notamment opéré *via* la présence de personnels de l'ONU de nationalité ougandaise ou kényane dans les agences en charge de ces populations. Le retour des déplacés et l'action de l'ONU localement dans ce domaine révèlent ainsi les nouvelles compétitions en présence entre groupes ethniques localement rivaux et entre autorités locales ougandaises, kényanes et sud-soudanaises pour les terres arables dans cette zone fertile du comté de Magwi dans l'Equatoria oriental, une situation confirmée par d'autres travaux spécialisés.<sup>130</sup>

### **L'Ouganda et le Kenya face au rapatriement des réfugiés et déplacés sud-soudanais vers l'Equatoria oriental : des voisins en compétition commerciale et foncière**

L'Equatoria oriental est frontalier du Kenya et de l'Ouganda, c'est donc le point de passage obligé pour le rapatriement des soudanais réfugiés durant plus de vingt ans dans ces deux pays. De même, un grand nombre de personnes déplacées internes en provenance du Jonglei s'y sont installées dans le corridor de Minule, dans le comté de Magwi, à la frontière avec l'Ouganda. Si en 2009, la Lord Resistance Army (LRA) n'est plus une menace, sa base arrière fut longtemps le comté de Magwi. Du fait de la présence de la LRA, ce comté s'est pratiquement vidé de sa population jusqu'en 2006, date à laquelle la LRA a migré vers la République Démocratique du Congo. Magwi fut donc de 2006 à 2009

<sup>128</sup>. Entretien réalisé par Marc-André Lagrange avec des membres de l'UNPOL de la MINUS, avril 2011.

<sup>129</sup>. Entretien réalisé par Marc-André Lagrange avec Joe Finey, Chef de Bureau du PNUD, Juba, novembre 2010.

<sup>130</sup>. Voir Anne Walraet, « Le Sud-Soudan dans l'attente du référendum. Un regard sur la formation de l'État par le bas », *Politique Africaine*, n° 119, octobre 2010, p. 189-205, à propos des tensions entre Dinka et Équatoriens Toposa dans l'État de l'Equatoria oriental.

le principal lieu de retour et de rapatriement vers l'Equatoria oriental. L'Ouganda et le Kenya étaient alors soucieux de contrôler les activités de rapatriement et retour des Nations Unies pour s'assurer que les populations ayant quitté leurs territoires n'allaient pas revenir. Ils ont donc investi les structures de l'ONU sur le terrain. Le 21 octobre 2010, le GoSS annonce la mise en œuvre d'un grand programme de construction des capacités de l'administration sud-soudanaise au travers d'un partenariat avec les membres de l'IGAD et financé par la Norvège.<sup>131</sup>

En 2009, parmi le personnel des Nations Unies dans l'Equatoria oriental, le chef de sous-bureau du HCR et le chef d'équipe administrative du camp de la MINUS étaient kenyans ; la responsable des programmes de retour et réintégration et le conseiller du PNUD pour le ministère des Finances étaient ougandais. En 2010, le coordinateur des programmes du PNUD pour l'État de l'Equatoria oriental, la conseillère pour les programmes « État de droit », la chargée de soutien à la construction de l'État du bureau de la coordinatrice humanitaire adjointe, et la coordinatrice de la MINUS pour l'État d'Equatoria oriental, étaient ougandais ; la chef de section des affaires civiles, kenyane. Ces quelques exemples montrent la présence en force des représentants d'États membres de l'IGAD (Éthiopie, Ouganda, Djibouti, Somalie, Érythrée, Kenya et Soudan) et plus particulièrement des pays signataires du CPA et alliés militaires de l'APLS. En privé, le chef de bureau du PNUD au Sud Soudan justifie cet état de fait en soulignant l'opportunité, pour la consolidation progressive des ministères sud-soudanais, de disposer de personnels familiers de la région qui ont l'habitude de travailler dans un environnement administratif pauvre en ressources matérielles et empreint de corruption.<sup>132</sup>

Mais au-delà de l'aspect sécuritaire, aussi bien le Kenya que l'Ouganda portent un intérêt tout particulier à la construction de l'État au Soudan du Sud, sur fond de tensions foncières frontalières et d'opportunités commerciales concurrentes. Côté ougandais, la présence de la LRA dans l'Equatoria oriental puis en RDC dans le parc de Garamba a offert l'opportunité de mener des actions militaires puis d'établir dès 2008 des bases militaires le long de la frontière du Sud Soudan<sup>133</sup>, pour arrêter le chef de la LRA poursuivi par la CPI (saisie par le gouvernement ougandais). Une base militaire ougandaise est donc établie à Minule, le principal point de passage sur la frontière soudano-ougandaise. Et ce déploiement de troupes s'est accompagné d'un mouvement de populations ougandaises dans cette zone fertile et encore peu occupée du comté de Magwi. Dès 2009, les premiers conflits terriens apparaissent entre Sud-Soudanais revenant d'exil et populations ougandaises cherchant à conquérir ces terres inoccupées.<sup>134</sup> Pour les Ougandais qui font face à une pénurie de terres et aux contrecoups de la crise alimentaire mondiale, ces terres non occupées depuis plus d'une décennie sont enfin disponibles, puisque libérées de toute menace. Dans ces conflits, non violents dans ce cas, les frontières de l'État du Soudan du Sud et sa place de producteur agricole dans le circuit économique sous-régional sont en jeu. Dans cette ceinture verte qu'est l'Equatoria, le Soudan du Sud dispose d'un très grand potentiel agricole qui n'a pu être exploité ni mis en valeur jusqu'à aujourd'hui. Actuellement, l'Ouganda est le principal exportateur de denrées agricoles vers le Soudan du Sud. La relance de l'agriculture dans la ceinture verte menace donc l'avenir de ces exportations agricoles ougandaises dont dépend en grande partie l'économie du pays. Kampala semble bien déterminé à

<sup>131</sup>. « Juba Pledges to Improve Public Sector Through Regional Initiative », *Sudan Tribune*, 21 octobre 2010, <http://www.sudantribune.com/Juba-pledges-to-improve-public,36691> [consulté le 21 octobre 2010] ; « Norway Pledges U.S.\$10 Million for Capacity Enhancement in the South », *Sudan Tribune*, 14 octobre 2010, <http://www.sudantribune.com/Norway-pledges-10m-for-capacity,36597> [consulté le 15 octobre 2010].

<sup>132</sup>. Entretien réalisé par Marc-André Lagrange avec Joe Feeney, chef de Bureau du PNUD, et avec Lise Grande, résidente et coordonnatrice des affaires humanitaires adjointe du PNUD, Djouba, novembre 2010.

<sup>133</sup>. Ronald R. Atkinson, *From Uganda to the Congo and Beyond: Pursuing the Lord's Resistance Army*, New York, International Peace Institute, décembre 2009. [http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/e\\_pub\\_uganda\\_to\\_congo.pdf](http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/e_pub_uganda_to_congo.pdf)

<sup>134</sup>. « South Sudan demands ancestral land from Uganda », *Sudan Tribune*, 14 décembre 2009, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article33455>

conserver une emprise sur les administrations décentralisées de l'Equatoria oriental sud-soudanais, car il voit naître au Soudan du Sud un futur concurrent potentiel.

De son côté, le Kenya a annexé une partie du territoire du Soudan du Sud à l'Est de l'Equatoria oriental. En septembre 2009, il a installé un poste frontière en territoire sud-soudanais, à Nadapal, avec l'accord des autorités de Djouba, ce qui a engendré des attaques de groupes de l'ethnie Toposa contre les policiers kényans, ainsi que des manifestations d'hostilité contre le gouvernement de Djouba (majoritairement Dinka), accusé d'avoir trahi les Toposa et d'avoir vendu leurs terres aux Kényans. Ces groupes Toposa ont même réactivé leurs relations passées avec les autorités de Khartoum ainsi qu'avec la faction dissidente de l'APLS (APLS-Nassir) durant la guerre, pour faire pression sur le GoSS et imposer un Toposa comme candidat du MPLS au poste de gouverneur pour les élections de 2010. L'accapement de terres sud-soudanaises permet aux autorités kenyanes de résoudre en partie leurs difficultés internes avec les membres de l'ethnie des Turkana, éleveurs en manque de pâturages et de points d'eau dans les terres semi-arides qu'ils habitent au Kenya.

La relation entre le Kenya et le Soudan du Sud passe également par les politiques d'investissements de la Chine dans la région dans le domaine pétrolier, vu les projets de construction d'un oléoduc permettant d'acheminer le pétrole sud-soudanais (et un jour ougandais) vers le port de Lamu au Kenya.<sup>135</sup> En 2010, quelques mois après l'annonce par la Chine et le Kenya du lancement du projet du port de Lamu et quelques semaines après les élections d'avril de la même année, le gouverneur de l'État de l'Equatoria oriental fut invité, avec d'autres membres du gouvernement de Djouba, à une rencontre sur les possibilités d'investissements dans cet État.<sup>136</sup> Ce cadre devrait renforcer le partenariat entre Nairobi et Djouba.

*Extrait remanié du texte non publié de Marc-André Lagrange, « Le State Building par les Nations Unies en Eastern Equatoria », 2010.*

### 2.3.D Situation économique et échanges régionaux

La guerre entre Nord et Sud a signifié pour le Sud un important recul des activités économiques agricoles et pastorales. Selon le professeur George Tombe Lako, doyen en 1993 de la Faculté de sciences économiques et sociales de l'Université de Djouba, outre l'interruption totale des fonds alloués par Khartoum aux États du Sud, la guerre a aussi drastiquement réduit la production céréalière dans certaines régions, comme dans l'Equatoria, ainsi que la production de thé, de café et de tabac, de même que le commerce de bétails (bovins, moutons, chèvres) entre l'Equatoria et ses voisins. Les services sociaux, en particulier l'éducation et la santé, se sont effondrés, laissant quasiment seules les ONG nationales et internationales dans les centres urbains (Djouba, Malakal, Wau) et les zones contrôlées par le MPLS.<sup>137</sup>

Après la signature du CPA, les agences internationales d'aide tentent de reconstruire les infrastructures sociales du pays, comme on l'a vu. Parallèlement, on peut noter une croissance notable de la consommation ostentatoire de la part des dignitaires du nouveau régime au pouvoir à Djouba

<sup>135</sup>. « China has been thanked by Kenyan government for its financial support for the construction of a road and rail way channel for Sudanese Oil to Lamu harbor in Kenya », AFP, 6 janvier 2010.

<sup>136</sup>. Entretien réalisé par Marc-André Lagrange avec le gouverneur de l'Equatoria oriental, septembre 2010.

<sup>137</sup>. Mohamed Salih, « Beyond Negotiating a Multipolar World », art. cit., p. 176.

et/ou de Sud-Soudanais revenus d'exil après une relative réussite économique à l'étranger. Avec pour effet pervers inquiétant la hausse importante de la dot requise par les familles pour marier leurs filles, ce qui exclut un grand nombre de jeunes et de cadets sociaux de toute perspective matrimoniale après des années de guerre qui avaient paradoxalement démocratisé l'accès au mariage.<sup>138</sup> Cette nouvelle compétition sociale n'est pas anodine dans un environnement où les armes légères prolifèrent et où un certain ethos guerrier perdure.

Le jeune État cherche donc à conforter ses relations avec ses voisins, notamment au plan économique. Les relations avec le Kenya, l'Ouganda, mais aussi l'Éthiopie et la RDC, s'en trouvent confortées.<sup>139</sup> Le **Kenya** mérite une attention particulière. Après l'éviction de l'APLS de l'Éthiopie par le nouveau maître du pays, Meles Zenawi, Nairobi devient la principale base du mouvement rebelle à l'étranger. La capitale kényane accueille également les sièges régionaux des principales agences humanitaires opérant au Soudan du Sud, notamment l'opération *Lifeline Sudan*, qui transforme la petite localité de Lokichoggio en un énorme hub logistique entouré d'habitats de fortune pour des milliers de personnes vivant de cette présence internationale.

Durant cette période, le président kényan Moi présidait l'IGAD. Arap Moi désigna dès 1989 le général Lazaro Sumbeiywo comme son envoyé spécial pour le Soudan du Sud. Ce rôle a valu aux Kényans de nouer d'importantes relations avec les élites du MPLS, dans les rounds de négociations de paix, mais même avant cela, dans la relation entre acteurs humanitaires internationaux et la Commission sud-soudanaise pour l'assistance et la réhabilitation (*Southern Sudan Relief and Rehabilitation Commission, SSRRC*), l'organe du MPLS chargé de coordonner et relayer l'action humanitaire auprès des populations placées sous son contrôle.

Depuis le CPA, les acteurs humanitaires ont pu accéder à ces populations sans jamais demander l'aval du gouvernement de Khartoum. Le rapatriement des réfugiés sud-soudanais s'est accéléré. Aidées par leurs entrepreneurs, investisseurs et commerçants, ainsi que par des organisations humanitaires basées à Nairobi, les autorités kényanes ont fortement investi la reconstruction des structures étatiques du Soudan du Sud. En 2007, on a pu y dénombrer jusqu'à 30 000 travailleurs kényans. Et si le Kenya souhaite voir le nouveau gouvernement rejoindre la communauté est-africaine (EAC), c'est aussi pour bénéficier de cette passerelle sud-soudanaise vers les marchés du monde nord-africain et arabe.

---

<sup>138</sup>. Clémence Pinaud, « Dot, mutations sociales et insécurités au Sud Soudan », manuscrit non publié, mai 2011.

<sup>139</sup>. Elke Grawert, « Challenges of Sub-Regional Peace after the CPA », in Elke Grawert (dir.), *After the Comprehensive Peace Agreement in Sudan*, op. cit., p. 249.

# CONCLUSION

Le Soudan du Sud a acquis son indépendance le 9 juillet 2011, au terme de plusieurs décennies de luttes armées avec le Nord, de plusieurs cycles de négociation de paix, d'un accord de paix global signé en janvier 2005 entre forces du Nord et du Sud Soudan, d'une période intérimaire de 6 ans organisant la coexistence pacifique de ces deux ensembles, et d'un référendum organisé en janvier 2011 qui entérina finalement la séparation du Soudan du Sud et donc la création d'un nouvel État.

L'indépendance a été célébrée avec enthousiasme au Soudan du Sud, et acceptée au Soudan. Elle a néanmoins ouvert certainement autant d'opportunités qu'elle n'a suscité de défis et de menaces. Les évolutions au cours de l'année 2011 et depuis le début de l'année 2012 montre combien la réorganisation des systèmes de pouvoirs au Nord et au Sud est périlleuse, la stabilisation difficile. Les relations entre les deux pays se sont très fortement dégradées, menant à la réactivation de foyers de conflit et de lignes de front ouvertes dans les zones frontalières du Soudan et du Soudan du Sud, et à l'interruption soudaine de la production de pétrole au Soudan du Sud, détériorant davantage encore la situation économique des deux pays. L'euphorie de l'indépendance au Sud et son acceptation au Nord ont rapidement laissé place à de lourds défis politiques, économiques et sécuritaires.

L'étude interroge les principales menaces pesant sur la survie politique de ces systèmes de pouvoirs et de leurs dirigeants. Pour ce faire, elle attire l'attention sur la constitution sociologique de ces deux élites gouvernantes, sur les lignes de tension parfois anciennes qui existent en leur sein, sur les institutions politiques investies par elles et les enjeux de succession à leur tête, ainsi que sur l'impact des relations qu'elles ont su nouer avec divers acteurs internationaux et régionaux, et enfin sur le traitement politique des populations soudanaises « flottantes » de part et d'autre de la frontière Nord/Sud.

## ▪ Au Soudan

La sécession sudiste a produit des effets importants. Elle a fortement affecté les bases du régime actuel. Ses bases économiques, d'abord : la disparition des recettes pétrolières est au cœur des inquiétudes, l'État ayant brutalement perdu 85% de ses ressources. L'enjeu est désormais de sauver le pays de la banqueroute, d'endiguer le mécontentement social croissant que la crise économique a aggravé, de préserver le soutien des élites économiques et politiques ainsi que des services de sécurité, eux aussi affectés par la situation. La dimension économique promet d'être cruciale pour la pérennité du régime à moyen terme. L'incapacité à résoudre le contentieux avec le Soudan du Sud sur la question des ressources pétrolières, conjugué à bien d'autres facteurs, a conduit à une très forte dégradation de l'économie soudanaise et l'adoption récente d'un plan d'austérité sans précédent semble accélérer les fissures déjà existantes au sein du pouvoir.

Mais c'est aussi un coup adressé au sentiment national, avec des effets contradictoires sur le capital symbolique dont jouissent les dirigeants de l'État et du PCN au pouvoir. Ces derniers n'ont d'autre choix que de canaliser cette amertume, pour l'exacerber dans le sens d'un « ralliement autour du drapeau » face aux ennemis de l'extérieur (le MPLS et les puissances occidentales qui le soutiennent), tout en minimisant l'échec de l'option unitaire qui leur est largement imputable et qui a suscité de profondes dissensions au sein du parti au pouvoir. Cela pèse inévitablement sur les choix des autorités

soudanaises face à l'épineuse question des trois zones frontalières litigieuses (Abyei, Kordofan méridional et Nil bleu) et face aux défis militaires qui leur sont adressés, en particulier depuis mai 2011.

La réélection d'el-Béehir en 2015 serait dans l'intérêt hégémonique du PCN, même si elle n'irait pas sans empoisonner la relation du régime soudanais avec la communauté internationale. En l'absence d'une opposition civile forte et organisée qui jouisse de soutiens dans l'armée ou parmi les groupes religieux conservateurs et ultra conservateurs, le scénario d'un coup d'État – qui a plusieurs précédents dans l'histoire soudanaise – n'est pas envisageable. Le plan d'austérité économique décidé en juin a suscité un très fort mécontentement au sein de la population, et il en découle une forte impopularité pour la classe dirigeante. La capacité des étudiants et autres manifestants à mobiliser d'autres franges de la population, de façon massive, reste toutefois incertaine.

- **Au Soudan du Sud**

Les défis concernent la sécurité interne, la transition politique aux différents échelons d'un appareil politique et administratif encore balbutiant, et la nécessaire diversification de l'économie sudiste. L'élite dirigeante issue de la rébellion armée de l'APLS tente laborieusement de domestiquer des institutions étatiques, démocratiques et décentralisées, dont s'est doté le nouvel État, non sans induire un déplacement du pouvoir (y compris entre différents groupes Dinka) et sa concentration autour de proches du président Salva Kiir, sources de heurts et de déceptions de la part des mouvements d'opposition sudistes.

Des menaces de très court terme pèsent sur la stabilité et la sécurité du Soudan du Sud, en partie en lien avec le partenaire-rival du Nord. L'intérêt d'une relation apaisée avec Khartoum ne fait pas de doute, du moins sur le papier. La persistance de ces tensions, notamment du fait de l'intransigeance actuelle des parties a, entre autres choses, l'avantage de reporter à plus tard les réformes demandées par les partenaires internationaux, pour permettre à cet État de fonctionner de façon plus inclusive, transparente et démocratique, en échange de leur soutien. Pour l'heure, le MPLS peut continuer à se revendiquer comme le seul parti politique légitime, capable de protéger les intérêts des Sudistes. Des réformes devraient être engagées pour accélérer la décentralisation et permettre à une opposition d'exister politiquement autrement que par la violence. Ces questions, difficiles à traiter en temps de crise avec le gouvernement, figurent plutôt au moyen et au long terme sur l'agenda de « la communauté internationale », mais elles méritent pourtant d'être intégrées au cœur des relations actuelles avec le GRSS.

La question du retour des populations déplacées, réfugiées, migrantes, et de leur réintégration au Soudan du Sud est également importante, car elle constitue une menace potentielle supplémentaire pour la cohésion interne. Mais ces populations pourraient également représenter une opportunité fondamentale pour le nouvel État si la classe dirigeante et les institutions se montraient capables de les intégrer et de tirer profit de leur capital éducatif en général bien supérieur à la moyenne des Sud-soudanais.

- **Des destins liés malgré un divorce douloureux**

Pour le Soudan du Sud, la sécession a été perçue comme une victoire et une libération, apportant un crédit précieux au nouveau gouvernement du Soudan du Sud. Pour le Soudan, la séparation du Sud a

au contraire représenté un échec, lourd de conséquences pour la classe dirigeante tenue pour partie responsable de la perte d'un tiers du territoire et de ressources considérables et capitales pour le pays.

Mais les destins de ces deux pays demeurent, à moyen terme au moins, intimement liés. Les questions aujourd'hui en suspens entre le Soudan et le Soudan du Sud restent chargées d'enjeux politiques internes. Ces enjeux doivent être mesurés, sans négliger leurs relations avec des acteurs régionaux et internationaux :

- La question sécuritaire est le sujet prioritaire des négociations en cours entre le Soudan et le Soudan du Sud, qui doivent s'accorder sur la délimitation de la frontière Nord/ Sud et son mode de gestion. La délimitation de la frontière ne peut se résoudre que par des compromis politiques faits de part et d'autre. Cependant, au cœur des discussions qui se tiennent actuellement en Éthiopie entre émissaires du Soudan et du Soudan du Sud, chaque camp s'enferme dans une logique revendicative consistant à puiser dans l'histoire les justifications d'une posture inflexible. Au-delà de la délimitation de la frontière, l'équilibre des économies locales frontalières dépend pour beaucoup de la gestion de cette frontière. Il est dans l'intérêt réciproque des populations frontalières d'adopter un mode de gestion ouvert de la frontière qui permette les échanges de biens et le passage des personnes et des troupeaux. Si les gouvernements, crispés sur des enjeux nationaux, adoptent des décisions pour garantir une frontière fermée, il y a fort à parier qu'ils ne disposeront pas des ressources humaines et financières nécessaires pour contrôler effectivement deux mille kilomètres de frontière commune.

- S'agissant de la question économique (partage des ressources, des richesses et de la dette), chaque gouvernement semble parier, dans le bras de fer auquel il se livre actuellement, que la capacité de résilience de sa population propre sera supérieure à celle du voisin, lui permettant de prendre le dessus dans la négociation. Au jour d'aujourd'hui, les deux pays semblent être arrivés à un point de rupture, qui peut cependant s'avérer plus dangereux pour le régime du nord que pour le sud. La population du sud, habituée à des décennies de guerre et à des conditions de vie extrêmement difficiles, peut se montrer plus patiente, le développement du pays restant pour elle à ce jour à l'état de promesse. Les difficultés d'approvisionnement et les pénuries d'essence, de transport, d'eau, voire même de nourriture dans certaines régions, rappellent les fluctuations d'une période pas si ancienne. Pour la population du Nord, il s'agit aujourd'hui d'une forte récession portant un coup profond à son niveau de vie. Pour la classe moyenne, cela obère l'horizon et fragilise considérablement ses possibilités de reproduction et d'ascension sociale. Pour les classes pauvres, déjà exsangues, la crise économique met au défi des foyers dotés de multiples stratégies de survie.

- La question de la définition de la citoyenneté et du sort des populations sudistes au Nord et nordistes au Sud est étroitement liée à la question des migrations d'une part et à celle de la redéfinition de l'identité nationale d'autre part. Le projet de civilisation porté par le régime soudanais, fondé sur l'arabité et l'islamité du Soudan et faisant écho à des aspirations en partie partagées par les régimes précédents, a fortement contribué à marginaliser les périphéries et les populations non arabes ou non musulmanes. Le CPA a conduit le régime à des compromis pour faire une meilleure place à la diversité, au moins sur le papier durant quelques années. Dans la période actuelle, de crispation au sein de la classe dirigeante et de crise économique grave au Nord, les tendances sont plutôt en faveur d'un recentrage du régime sur ses valeurs idéologiques initiales. Le sort des centaines de milliers de

« Sudistes » encore au Nord et des milliers de « Nordistes » au Sud reste donc irrésolu et ajoute à l'incertitude et à la vulnérabilité de ces populations.

- Clefs de lecture pour l'analyse croisée des deux régimes

La classe dirigeante au Soudan et au Soudan du Sud se caractérise par **une approche pragmatique eu égard aux intérêts politiques (et économiques) des élites**, intérêts qui priment généralement sur l'agenda idéologique. Au Soudan, le régime s'est créé sur un socle idéologique islamiste. Cependant, le président el-Béchir a progressivement gagné en autonomie vis-à-vis des idéologues du parti. L'approche de la classe dirigeante est aujourd'hui principalement pragmatique, bien que souvent chastement parée de rhétorique idéologique. C'est précisément contre cette « dérive » que les groupes radicaux islamistes cherchent à lutter aujourd'hui en appelant à recentrer la prochaine constitution sur une application plus stricte de la Charia dans le cadre d'une Deuxième République. Le Soudan du Sud, à cet égard, semble avoir très largement adopté la posture des dirigeants politiques du Nord, avec lesquels les siens ont frayé pendant des années. Les émotions n'en jouent pas moins aujourd'hui un rôle inédit dans les prises de décisions et les évolutions en cours. Les discussions entre le Soudan et le Soudan du Sud qui se tiennent à Addis-Abeba montrent combien il est difficile de s'extraire de l'esprit de revanche. Les discussions sur le partage et la gestion des ressources, et notamment sur la question du pétrole, auraient pu trouver une issue il y a déjà plusieurs mois étant donné les bénéfices directs et immédiats que les deux parties ont à en attendre a priori. Cependant, au lieu d'un règlement à l'amiable, Djouba a décidé de fermer les vannes et d'interrompre la production, privant les deux pays de ressources vitales.

Par ailleurs, il semble incontestable que ces deux élites dirigeantes conservent **des schèmes d'analyse proprement militaires dans leurs relations réciproques et dans le mode de gestion de leurs différends**. Les discussions à Addis-Abeba, ainsi que les affrontements toujours en cours à la frontière, montrent combien les deux pays peinent à sortir du rapport de force violent. La perspective militaire surdétermine le politique, tant entre les deux régimes qu'en interne au Nord et au Sud. L'interruption des négociations à Addis-Abeba se traduit fréquemment par une recrudescence des violences et des affrontements dans les zones litigieuses, des violences destinées à placer chaque belligérant en position de force en vue du prochain round de négociation. Dans la gestion des affaires intérieures, c'est également la force qui domine les logiques d'action et de décision. Au Soudan du Sud, la légitimité politique se nourrit aujourd'hui principalement d'une expérience combattante passée. L'ordre militaire interne à l'APLS, avec ses hiérarchies et ses pratiques, déterminant en grande partie la reproduction et la transformation de l'ordre politique civil à Djouba aujourd'hui. Ce qui n'est pas sans soulever d'importants défis concernant la compétence de ces élites dans la gestion du bien commun au sein d'un ordre politique civil et pacifié.

Enfin, s'il existe effectivement pour ces deux élites dirigeantes **un intérêt à résoudre leurs différends**, ce serait commettre une grave erreur que de postuler qu'un tel intérêt s'impose naturellement aux acteurs. Bien des défis de court terme qu'elles rencontrent trouvent au contraire une issue temporaire dans la reproduction voire l'exacerbation de leurs tensions réciproques. L'existence d'un ennemi extérieur permet de cristalliser les mécontentements et de détourner l'attention. Au Soudan, les dissensions s'accroissent au sein de la classe dirigeante, avec une pression croissante des groupes radicaux, et la crise économique s'avère extrêmement sévère. Au Soudan du Sud, les

problèmes de gouvernance sont multiples, les violences intérieures et les retards de développement sont prégnants sur la quasi-totalité du territoire. Tous reconnaissent ainsi l'utilité politique d'un mot d'ordre hostile au voisin et aux défis qu'il est supposé lancer à chacune des deux communautés nationales.

- Implications pour la « communauté internationale »

Les pressions et encouragements exercés sur ces différentes questions par la « communauté internationale » peinent à infléchir efficacement les positions des deux régimes. Il faut ici reprendre les rôles que les acteurs internationaux ont progressivement joués vis-à-vis des deux régimes pour mesurer la faiblesse de leurs marges de manœuvre et en comprendre les raisons.

Avant la sécession du Sud Soudan, les États les plus actifs dans les arènes multilatérales saisies de questions soudanaises et notamment du conflit Nord/ Sud n'ont cessé de réduire leurs échanges économiques et politiques avec l'actuel régime de Khartoum. Par manque d'intérêt stratégique, par l'action de lobbies hostiles à ce régime, les États-Unis n'ont pas réussi à concrétiser la relance de la coopération opérée lors des négociations de paix Nord/ Sud au Kenya de 2002 à 2005. Dans le même temps, ces acteurs ont montré tout le soutien qu'ils étaient prêts à apporter à une élite sudiste désireuse de se libérer du « colonialisme » nord soudanais par l'accession à l'indépendance, et ce en dépit de ses piètres résultats en termes de gouvernance et de gestion des clivages politiques internes.

L'absence de signaux dissuasifs fermes adressés par ces États au début des violences insurrectionnelles au Darfour en 2003, puis l'augmentation soudaine des accusations et des mesures punitives très médiatisées de la part de ces mêmes États contre les crimes commis au Darfour ont fini de priver ces acteurs de toute option incitative sur le régime soudanais, les enfermant dans le rôle commode (en politique intérieure et régionale) d'ennemis insidieux du nationalisme arabe ou islamique dont ce régime se prétend le porte-drapeau. L'offensive de la CPI contre le président el-Béchr a considérablement aggravé cette pente. Parallèlement, le Soudan a trouvé d'autres partenaires économiques devenus essentiels à sa survie économique, avec l'un d'entre eux – le gouvernement chinois – capable de peser précisément dans l'arène que les États occidentaux ont investie en priorité dans leurs relations avec Khartoum, l'ONU, son Conseil de sécurité et ses missions de paix déployées dans le cadre du conflit au Darfour et de celui entre le Nord et le Sud.

Les désaccords diplomatiques ont donc divisé les États membres à l'ONU ou encore à l'UA, notamment du fait des partenaires asiatiques du Soudan mais aussi de celui d'États africains influents échaudés par des pratiques militaires et judiciaires analysées comme ingérences occidentales. Ceci a contribué à fragiliser les missions internationales déployées sur le terrain (UA, ONU, ONG humanitaires) face à leurs interlocuteurs militaires et politiques soudanais (agents civils et militaires de l'État, autorités locales, autres groupes armés). À ce jeu diplomatique international s'ajoutent les faiblesses bureaucratiques « traditionnelles » des forces de paix multinationales et des ONG humanitaires, faiblesses que les élites soudanaises « pratiquent » et exploitent avec un grand savoir-faire depuis 1989. Et c'est sans oublier le rôle des États voisins, Égypte, Éthiopie, Érythrée, Ouganda, Kenya, qui ont porté dans l'arène diplomatique régionale et au cœur des missions de l'ONU d'autres préoccupations que celles de l'efficacité « pacificatrice ».

Le plus petit dénominateur commun qui en a résulté fut l'acceptation diplomatique (parfois résignée) et l'accompagnement technique de la solution sécessionniste au profit du MPLS au Sud, en échange d'une posture diplomatique et d'une action sur le terrain qui soient accommodantes à l'égard des

nécessités hégémoniques du PCN à Khartoum et du nouveau pouvoir MPLS à Djouba contre leurs oppositions politiques respectives.

Si on peut a priori saluer l'effort de certains acteurs internationaux pour la réduction des violences au Soudan et le respect du droit international humanitaire, force est de constater que ces tentatives ont été trop inégales, irrégulières, et trop inefficaces pour ériger ces acteurs en partenaires influents et respectés à Khartoum, pour l'heure à tout le moins. A Djouba, les urgences de survie du régime sont alimentées par la situation de tension extrême entre les deux partis au pouvoir de part et d'autre d'une frontière toujours mal définie, et dissuadent ces partenaires internationaux (occidentaux et onusiens) de malmener les nouvelles autorités. Le succès de la sécession fut internationalement érigé en défi majeur pour l'action de l'ONU et de ses soutiens diplomatiques. Ce défi relevé avec brio, à court terme du moins, la « communauté internationale » semble bien mal armée pour simultanément accompagner l'entreprise étatique stabilisatrice du nouveau pouvoir à Djouba et contenir les forces nordistes et sudistes qui jouent le maintien d'un statu quo violent contre la paix et la stabilité.

Depuis le printemps 2011, la crise militaire localisée (Abyei, Monts Nouba, Nil bleu, Heglig...), devenue crise politique entre les deux capitales une fois la sécession réussie, s'étend au secteur économique clé du pétrole, produisant un affolement nouveau de la part de partenaires commerciaux et politiques des deux Soudans. Il faudra voir si ce moment de fluidité politique ouvre de nouvelles marges de manœuvre pour fragiliser les tenants de la confrontation et du statu quo. Pour l'heure, un ordre militaire prompt à user de la violence contre l'ennemi d'en face et ses sympathisants de l'intérieur règne dans les couloirs du pouvoir à Khartoum et Djouba. Et dans le même temps, l'agitation et les défections affectent l'entourage de ces pouvoirs, qui se resserrent, en particulier à Khartoum.

# Bibliographie

ABDALBASIT, Saeed, « Challenges facing Sudan after referendum day 2011. Persistent and emerging conflict in the north-south borderline states », *Sudan Report SR 2010*, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2010.

El-AFFENDI, Abd al-Wahab, *Révolution et Réforme*, Londres, Ibn Rushd, 1995.

ADEBAJO, Adekeye, *The Curse of Berlin. Africa after the Cold War*, London, Hurts & Co., 2010.

AHMED, Einas, « L'islam politique au Soudan. Les islamistes à l'épreuve de la direction de l'État (1989-2004) », in R. Otayek, B. Soares (dir.), *Islam, État et société en Afrique*, Paris, Karthala, 2009.

AHMED, M. M., *External Debt, Growth and Peace in the Sudan. Some Serious Challenges Facing the Country in Post-Conflict Era*, Khartoum, PNUD, 2009.

AKOL, J., « Southern Sudanese refugees: their repatriation and resettlement after the Addis Ababa agreement », in John R. Rogge (dir.), *Refugees: a Third World dilemma*, Totowa, NJ, Rowman and Littlefield, 1987.

AKOL, Lam, *Operation Lifeline Sudan: war, peace and relief in southern Sudan, Conciliation Resources*, London, 2005 [<http://www.c-r.org/our-work/accord/engaging-groups/operation-lifeline.php>]

Al-ATABANI, Ghazi Salaheddine, « La montée des Islamistes : Significations et Conséquences », 2012.

AMBROSETTI, David (dir.), « Sud-Soudan. Conquérir l'indépendance, négocier l'État », *Politique Africaine*, n° 122, juin 2011.

AMBROSETTI, David, « Urgences et normalités de gestionnaires face aux violences 'des autres' : l'ONU et le Soudan », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 174, 2008, p. 81-99.

ASSAL, M., « Nationality and citizenship questions in Sudan after the Southern Sudan referendum vote », *Sudan Report SR 2011*, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2011.

AUGE, Benjamin, « L'enjeu pétrolier dans un Soudan éclaté », *Politique Africaine*, n° 122, juin 2011, p. 85-100.

BARLTROP, R., *Darfur and the international community: the challenges of conflict resolution in Sudan*, London, Tauris Academic Studies, 2011.

Al-BATTAHANI, A, « A complex web: politics and conflict in Sudan », in M. Simmons, P. Dixon (dir.), *Peace by piece: addressing Sudan's conflicts*, Rapport de l'organisation Accord, novembre 2006. [<http://www.c-r.org/our-work/accord/sudan/contents.php>]

BADIEY, Nasseem, « Les dynamiques locales de la construction étatique à Juba, Sud-Soudan (2005-2008) », *Politique Africaine*, n° 122, juin 2011, p. 21-40.

BAYART, J.-F., « L'Afrique dans le monde. Une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, n° 1, 1999.

BENNETT, J, S. PANTULIANO, W. Fenton, VAUX, A, BARNETT, C., BRUSSET, E., *Aiding the Peace: A multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peace Building in Southern Sudan 2005-2010*, United Kingdom, ITAD Ltd, 2010.

BERMAN, Bruce, « Ethnicity, Patronage and the African State: The Politics of Uncivil Nationalism », *African affairs*, vol. 97, n° 388, 1998, p. 305-341.

- BRANCH, A., MAMPILLY, Z. C., « Winning the war, but losing the peace? The dilemma of SPLM/A civil administration and the tasks ahead », *Journal of Modern African Studies*, vol. 43, n° 1, p. 1-20.
- BURR, Millard, O. COLLINS, Robert, *Sudan in turmoil: Hasan al-Turabi and the Islamist state, 1989-2003*, Princeton, Markus Wiener Publishers, 2010.
- The Carter Center, « The Carter Center Urges Meaningful Deliberation of Draft Transitional Constitution », *Press Release*, 2 juillet 2011 [<http://www.cartercenter.org/news/pr/sudan-070211.html>]
- CLAPHAM, C., *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- COOK, Tracy D., MORO, Leben Nelson, *Governing South Sudan, Opinions of South Sudanese on a Government That Can Meet Citizens Expectations*, Washington, National Democratic Institute, 22 mars 2012.
- DEBOS, Marielle, « Fluid loyalties in a regional crisis: Chadian combatants in the Central African Republic », *African Affairs*, vol. 107, n° 427, avril 2008, p. 225-241.
- DOBRY, Michel, *Sociologie des crises politiques : la dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de Science Po, 2e éd., 2009.
- DUNCAN, J. S. R., *The Sudan's Path to Independence*, Edimburgh, Blackwood, 1957.
- ENGLEBERT, P., et TULL, D. M., « Post-conflict reconstruction in Africa. Flawed Ideas about Failed States », *International Security*, vol. 32, n°4, 2008, p. 106-39.
- GRAWERT, Elke (dir.), *After the Comprehensive Peace Agreement in Sudan*, Woodbridge, Suffolk, England, Rochester, NY, James Currey, 2010.
- HAGMANN, T., PECLARD, D., « Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa », *Development and Change*, vol. 41, n° 4, 2010, p. 539-562.
- HIBOU, Béatrice, « La 'décharge', nouvel interventionnisme. Introduction au dossier 'L'État en voie de privatisation' », *Politique Africaine*, n° 73, mars 1999, p. 6-15.
- HEINZE, Eric, « The Rhetoric of genocide in US foreign policy: Rwanda and Darfur compared », *Political Science Quarterly*, vol. 122, n° 3, 2007.
- International Crisis Group, « Politics and Transition in the New South Sudan », *Africa Report*, n° 172, 4 avril 2011.
- International Crisis Group, *God, Oil and Country: Changing the Logic of War in the Sudan*, Bruxelles, janvier 2002.
- JOHNSON, Douglas H., *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, The International African Institute, in association with James Currey (Oxford), Fountain Publisher (Kampala), Indiana University Press (Bloomington & Indianapolis), 2003.
- KEEN, David, LEE, Vivian, « Conflict, trade and the medium-term future of food security in Sudan », *Disasters*, vol. 31, n° s1, 2007, p. s9-s24.
- KHALID, M., *Nimeiry and the Revolution of Dismay*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1985.
- KURIMOTO, E., « Resonance of Age-Systems in Southeastern Sudan », in E. Kurimoto, S. Simonse (dir.), *Conflict, Age & Power in North East Africa*, Oxford, James Currey, 1998, p. 29-50.
- LACHER, Wolfram, *South Sudan: International State-Building and its Limits*, Berlin, SWP Research Paper, RP 4, février 2012.
- LEONARDI, C., « Paying 'buckets of blood' for the land: moral debates over economy, war and state in Southern Sudan », *Journal of Modern African Studies*, vol. 49, n° 2, 2011, p. 215-240.

- MADSEN, Wayne, *Genocide and Covert Operations in Africa 1993-1999*, Lewiston (N.Y.), Edwin Mellen Press, 1999.
- MAHMOUD, Gamal Hamid, *Population displacement in the Sudan, patterns, responses, coping mechanisms*, Centre for Migration Studies, New York, 1996.
- MARCHAL, Roland, « Une histoire d'États... », *Politique Africaine*, n° 122, juin 2011, p. 59-84.
- MARCHAL, Roland, AHMED, Einas, *Soudan : fonctionnement et pratiques du pouvoir de Khartoum ; leviers d'action pour la communauté internationale. Le parti du Congrès National à l'épreuve des urnes*, 2008 [Disponible sur [www.channelresearch.com](http://www.channelresearch.com)]
- MARCHAL, Roland, *Le Soudan d'un conflit à l'autre*, Paris, Les Études du CERI, n° 107-108, septembre 2004.
- MEHLER, Andreas, « Oligopolies of Violence in Africa South of the Sahara », *Nord-Süd-Aktuell*, vol. 18, n° 3, 2004, p. 539-548.
- NATHAN, Laurie, « Interests, Ideas and Ideology. South Africa's Policy on Darfur », *African Affairs*, vol. 110, n° 438, p. 55-74.
- NIBLOCK, T., *Class and Power in Sudan: The Dynamics of Sudanese Politics 1898-1985*, Albany, State University of New York Press, 1987.
- NICHOLS, R., *DDR in Sudan: too little, too late*, Genève: Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies, 2011.
- ODUHO, Joseph, DENG, William, *The Problem of the Southern Sudan*, London, Oxford University Press / Institute of Race Relations, 1963.
- PINAUD, Clémence, « Dot, mutations sociales et insécurités au Sud Soudan », manuscrit non publié, mai 2011.
- RANDS, R., *In Need of Review: SPLA Transformation in 2006-10 and Beyond*, Genève, Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies, 2010.
- RICHARDS, P., *No Peace No War: Anthropology of Contemporary Armed Conflicts*, Ohio University Press, 2004.
- ROLANDSEN, Øystein H., « A False Start: Between War and Peace in the Southern Sudan, 1956-62 », *The Journal of African History*, vol. 52 n° 1, 2011, p. 105-123.
- ROLANDSEN, Øystein H., *Guerrilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2005.
- SALIH, Mohamed, « Beyond Negotiating a Multipolar World: Sudan's Non-Western Development Cooperation Alternative », in Ton Diez, Kjell Havnevik, Mayke Kaag, Terje Oestigaard (dir.), *African Engagement: Africa Negotiating an Emerging Multipolar World*, Leiden, Boston, Brill, 2011, p. 163-182.
- SCHRAEDER, Peter J., « The Obama Administration's Engagements in Africa within Historical Context: Great Expectations versus Daunting Challenges », in Ton Diez, Kjell Havnevik, Mayke Kaag, Terje Oestigaard (dir.), *African Engagement: Africa Negotiating an Emerging Multipolar World*, Leiden, Boston, Brill, 2011, p. 300-324.
- SCHOMERUS, M., T. Allen, *Southern Sudan at Odds with Itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace*, London, LSE Destin, 2010.
- SCROGGINS, Deborah, *Emma's war*, New York, Pantheon Books, 2002.
- SRINIVASAN, Sharath, « A Marriage Less Convenient. China, Sudan and Darfur », in Kweku Ampiah, Sanusha Naidu (dir.), *Crouching Tiger, Hidden Dragon? Africa and China*, Scottsville, University of KwaZulu-Natal Press, 2008.

- TAVOLATO, Umberto, « En finir avec les frontières coloniales? L'Union africaine et la sécession du Sud-Soudan », *Politique Africaine*, n° 122, juin 2011, p. 101-119.
- VAN DIJK, M. P. (dir.), *The New Presence of China in Africa*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2009.
- De VRIES, Lotje, « Négocier l'autorité. Les micro-pratiques étatiques à la frontière du Sud-Soudan et de la République Démocratique du Congo », *Politique Africaine*, n° 122, 2011, p. 41-58.
- De WAAL, Alex, *Famine Crimes: Politics & the Disaster Relief Industry in Africa*, Londres, African Rights & The International African Institute, 1997.
- De WAAL, Alex, « Exploiter l'esclavage : droits de l'homme et enjeux politiques », *Politique Africaine*, n° 66, juin 1997, p. 49-60.
- WALRAET, Anne, « Le Sud-Soudan dans l'attente du référendum. Un regard sur la formation de l'État par le bas », *Politique Africaine*, n° 119, octobre 2010, p. 189-205.
- WASSARA, Samson S., « South Sudan in the Sharing of Nile Water », manuscrit non publié, mars 2011.
- World Bank, Government of Sudan, *Sudan: Stabilization and Reconstruction. Country Economic Memorandum*, vol. 1 and 2, Report no. 24620-SU, 30 juin 2003.
- YOUNG, John, « Sudan: The Incomplete Transition from the SPLA to the SPLM », in J. de Zeeuw (dir.), *From Soldiers to Politicians. Transforming Rebel Movements After Civil War*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2008.
- YOUNG, John, *Armed Groups along Sudan's Eastern Frontier: An Overview and Analysis*, Small Arms Survey, Genève, Institut des Hautes études internationales, 2007.