



JOHN YOUNG

LE SPLM/SPLA ET LE GOUVERNEMENT DU SUD-SOUDAN

APRÈS DIX-NEUF ANNÉES DE CONFLIT, LA PAIX SEMBLE POUR LA PREMIÈRE FOIS POSSIBLE AU SOUDAN, MÊME SI LES NÉGOCIATIONS QUI SONT ACTUELLEMENT EN COURS ACHOPPENT ENCORE SUR UN CERTAIN NOMBRE DE QUESTIONS ESSENTIELLES. CETTE NOUVELLE DONNE POLITIQUE SOULIGNE L'IMPORTANCE QUE PRENDRA, DANS LA PÉRIODE QUI S'OUVRE, LA QUESTION DES RELATIONS DU MOUVEMENT INSURGÉ ET DE LA POPULATION AU SUD-SOUDAN.

Au moment où s'achève la rédaction de cet article – fin octobre –, la guerre civile soudanaise connaît une période d'intensité extrême due à l'avancement des négociations de paix entre l'Armée (ou le Mouvement) de libération du peuple soudanais (SPLA/SPLM) et le gouvernement soudanais. Pour la première fois depuis le début de la guerre en 1983, un protocole d'accord signé le 20 juillet à Machakos (Kenya) sous les auspices de l'Igad (Autorité intergouvernementale pour le développement), laisse espérer une issue négociée à ce conflit. La guerre civile soudanaise a appartenu si durablement au paysage politique africain que les Soudanais et la communauté internationale avaient fini par accepter l'idée qu'elle ne pouvait être résolue.

Peut-être plus difficile encore à imaginer que la paix est l'existence d'un gouvernement, régional ou indépendant, capable de fonctionner au Sud-Soudan. Même si les négociations n'aboutissaient pas, le problème du mode de gouvernement dans le Sud, et en particulier celui des capacités administratives et politiques du SPLM/A, reste posé.

Cette question incite à s'interroger également sur la façon dont le mouvement insurgé entend assumer ses responsabilités, sur les idéaux politiques ou les idéologies qui guident son action et sur ses relations avec la société civile



locale, aspects déterminants pour l'administration du Sud. Gouverner ce territoire ne peut d'évidence être aisé du fait de son histoire dans la guerre civile : près de deux millions de personnes sont mortes, cinq millions ont été déplacées ou ont fui à l'étranger, toutes les infrastructures ont été gravement endommagées. De plus, un gouvernement du Sud-Soudan aura demain à faire face à tous les imprévus propres à une période de transition et aux manœuvres de forces politiques tant du nord que du sud du pays. Ces problèmes n'ont que rarement été sérieusement considérés, ce qui explique, pour une part, la nature de cet article, fait de descriptions, d'analyses et de spéculations, qui néanmoins espère stimuler la réflexion et inciter à de nouvelles recherches.

IMAGES DU SUD-SOUDAN

Après être entré dans la ville de Kaya, située sur la frontière ougandaise et tenue par le SPLM/A, et avoir passé des formalités d'immigration à peine différentes de celles d'un État indépendant, on est d'emblée confronté à certaines particularités du négoce. Le prix des marchandises est donné en anciennes livres soudanaises (£S), la devise non officielle du Sud-Soudan. La nouvelle monnaie utilisée à Khartoum, le dinar, mise en circulation notamment pour créer des problèmes au SPLM/A, n'est pas acceptée dans le Sud. Mais les billets en £S disparaissent peu à peu, et ceux qui restent sont en triste état. Si l'on ne dispose pas de £S, il faut alors utiliser les shillings ougandais, puis les shillings kenyans, et finalement les dollars américains dans des transactions déconcertantes. Pour compliquer encore ces dernières, les taux de change varient considérablement suivant les zones du Sud-Soudan ; de plus, les shillings kenyans sont préférés dans la partie orientale de l'Equatoria alors que le birr éthiopien est généralement utilisé dans la région du Haut-Nil et la partie sud du Nil Bleu.

Mais ces usages particuliers de devises différentes n'affectent pas réellement la vie de la plupart des Sud-Soudanais, l'économie monétisée étant embryonnaire sur leur territoire. La partie du Sud-Soudan contrôlée par le SPLM/A ne recèle que très peu de produits d'exportation : de l'or en faible quantité est exporté d'Equatoria orientale vers le Kenya et de la zone de Kurmuk (dans le sud du Nil Bleu) vers l'Éthiopie ; du bois découpé en Equatoria occidentale, mais aussi du bétail, est acheminé sur le marché ougandais ; enfin, un marché d'armes prospère sur les frontières avec les pays voisins. Les biens de consommation les plus élémentaires sont importés du Kenya et de l'Ouganda, plus rarement d'Éthiopie occidentale, et quelques commerçants arabes (*jalaba*) achalandent les marchés du Nord-Bahr el-Ghazal et du Haut-Nil en vêtements et autres produits de base. Ainsi, malgré la guerre, quelques marchands arabes

sont restés au Sud et jouent un rôle vital dans son économie. Des responsables du SPLM/A sont actifs dans le négoce de bestiaux ainsi que dans le transport de carburant et d'autres marchandises. Cependant, l'économie se limite à une économie de subsistance basée sur le troc. En effet, l'activité commerciale est étonnamment faible, tout comme l'est le nombre de personnes ayant accès à l'économie monétisée. Johnson souligne que l'économie informelle au Sud est souvent la seule forme d'économie existante et note que « les revenus sont divisés entre le SPLM/A, ses dirigeants et la population locale dans des proportions très inégales. La crise de confiance actuelle dans les dirigeants de la SPLA est, pour part, causée par la perception qu'ils passent trop de temps à l'extérieur à veiller à leurs négoce privés¹ ». De plus, la contrepartie d'une économie formelle minimale est l'importance de l'aide extérieure sur laquelle le SPLM/A peut exercer une influence considérable, encourageant ainsi la croissance de réseaux de patronage.

Dès Kaya, on est confronté à un problème récurrent en Afrique, mais qui se révèle particulièrement aigu au Sud-Soudan : les difficultés de transport. Même la route de la frontière ougandaise à Yei, le plus grand centre administratif et commercial de l'Équatoria occidentale, est difficilement utilisable pendant la saison des pluies. Les Équatoriens n'ont pas de compagnie de transport public et le SPLM/A n'a pas trouvé de solution jusqu'à aujourd'hui. La demande de transport est donc importante. L'état des routes est déplorable, même dans l'Équatoria occidentale où la sécurité est pourtant bonne depuis presque une décennie. Des efforts sont faits pour mobiliser des volontaires afin de réparer ce qui peut l'être, mais ils restent limités et aléatoires : les problèmes sont immenses et la capacité du SPLM/A à recruter ou à réquisitionner demeure faible. Les routes pourraient fournir un réseau commercial et le mode de transport de l'aide dans le Sud-Soudan. Mais le commerce y est minimal et l'Operation Lifeline Sudan (OLS), qui opère essentiellement à partir de bases au Nord-Kenya et au Nord-Ouganda, utilise surtout des avions pour faire parvenir les secours au Sud-Soudan. Des céréales sont achetées par l'OLS dans les zones productrices de l'Équatoria occidentale, qui génèrent traditionnellement un surplus, mais la médiocrité des infrastructures – notamment la disparition progressive des coopératives agricoles un temps encouragées par le SPLM – et la difficulté des transports ont fortement réduit le potentiel de ce commerce.

1. D. Johnson, « Food aid, land tenure and the survival of the subsistence economy », séminaire de la Commission européenne sur les « Économies de guerre », Bruxelles, 13 juin 2002, p. 21.



Yei, Yirol Rumbeck et d'autres villes sont contrôlées par le mouvement depuis 1997, mais leur reconstruction ne paraît pas avoir suscité l'intérêt ni du SPLM/A, ni de sa branche humanitaire : cela est d'autant plus surprenant qu'elles sont devenues des centres commerciaux significatifs pour les populations rurales environnantes. Cependant, à Yambio, qui est une place sûre depuis plus de dix ans, une initiative du SPLM/A semble prendre forme. Un Institut d'études sur le développement, l'environnement et l'agriculture (Ideas) a été créé et s'est doté d'une petite antenne à Rumbeck. Construit près du Centre de formation des enseignants, qui est financé par l'Unicef et fonctionne depuis octobre 2001, l'Ideas travaille également à la création d'un centre d'enseignement à distance et de paix, d'un centre pour la gestion agricole et d'un centre d'études du développement². De nombreux instituteurs ont souvent dû marcher des jours (dans un cas, treize jours) pour assister aux cours. De même, preuve de leur engagement, les enseignants des zones libérées du Sud-Soudan ne reçoivent pas de salaire et les diplômes qu'ils peuvent acquérir dans un tel centre ne leur en octroieront pas davantage.

LE SPLM/A ET LE RÉGIONALISME

Certes, l'administration par le SPLM/A n'a guère généré de développement, mais cela ne reflète cependant pas une absence d'engagement collectif dans la guerre. Indubitablement, les habitants du Sud-Soudan ont le sentiment que leurs droits ont été déniés par les gouvernements qui se sont succédé au Nord et, malgré les destructions massives entraînées par le conflit, on ne note guère de signes de lassitude face à la guerre et encore moins de désir d'abandonner³. L'hostilité vis-à-vis des Arabes et de l'islam est viscérale et omniprésente. La plupart du temps, elle s'exprime par la colère face aux tentatives de musulmans du Nord d'empêcher les citoyens du Sud de boire de l'alcool et de pratiquer leur religion, traditionnelle ou chrétienne. Les analogies avec l'apartheid et le colonialisme blanc peuvent sembler faciles, mais les sudistes réaffirment sans cesse leur nature et leurs cultures africaines en opposition au Nord. Cette hostilité exprime aussi le rejet des gouvernements successifs, mais aussi de secteurs importants de la population nordiste, accusés d'affirmer la supériorité de la culture du Nord sur les cultures africaines. Dans une telle conception, la supériorité raciale des Arabes est implicite. Les Sud-Soudanais ne sont pas des fanatiques et leur lutte ne peut être comprise comme une lutte de libération dans son entendement classique. Ce n'est pas une guerre mue par un grand projet ni par la mise en œuvre d'une philosophie ou d'une idéologie particulière. Il s'agit plutôt d'une guerre de résistance. Aux yeux des Sud-Soudanais, ce conflit a pris des formes diverses depuis des siècles suivant

qu'ils s'opposaient aux Turcs, aux Égyptiens, aux Britanniques et aux Nord-Soudanais. En effet, selon l'expression de Clapham : « Là où les structures étatiques sont faibles et la violence dans la poursuite d'objectifs communautaires, une situation normale de la société précoloniale, ce qui est aujourd'hui défini comme insurrection peut être simplement la continuation de telles pratiques dans l'ère postcoloniale⁴. » La guerre actuelle au Sud-Soudan a pour but d'assurer à ses habitants africains le droit de mener leur vie comme ils l'entendent. Dans ce sens, au moins, ce conflit peut être comparé à des guerres de libération plus conventionnelles, car il s'enracine aussi dans la revendication d'une dignité pour les Sud-Soudanais, tant dans le champ politique que dans la vie sociale.

En conséquence, la plupart des Sud-Soudanais sont partisans de l'indépendance de leur région. Ils sont convaincus que le Nord n'a jamais œuvré au développement d'un État-nation où les peuples, très différents, du Soudan auraient été traités également. Pour les sudistes, l'histoire du Soudan, de la marche vers l'indépendance à la fin des années 1940 jusqu'à aujourd'hui, n'est que l'illustration de « trop d'accords non honorés », pour reprendre le titre d'un livre écrit par le président du premier gouvernement régional, Abel Alier. Cette représentation de l'histoire, très populaire chez les Sud-Soudanais, veut que les représentants sudistes aient soutenu la marche vers l'indépendance du Soudan, mais que le Nord n'ait pas respecté son engagement en faveur du fédéralisme, qui aurait protégé les intérêts de leur région sous-développée politiquement et économiquement. Lors du premier accord de paix signé à Addis-Abeba en 1972, le Sud a remis sa revendication d'indépendance et accepté l'autonomie régionale et l'autoadministration afin de préserver l'unité du Soudan. Mais, en abrogeant cet accord en 1983, les hommes politiques du Nord ont fait prévaloir leurs intérêts égoïstes contre l'État-nation. Et, depuis 1983, les gouvernements qui se sont succédé à Khartoum ont demandé que le Sud accepte un État basé sur la charia, ce qui, au yeux des Sud-Soudanais, maintiendrait leur statut de citoyens de seconde classe. Les Sud-Soudanais ont perdu foi dans le Soudan et, incapables de battre l'armée nationale, ils ont repris à leur compte la revendication d'autodétermination.

Cette préférence pour l'indépendance, cependant, n'est pas l'expression d'un nationalisme profondément ancré et développé collectivement. Ni la modernisation, ni la nature du conflit n'ont pu affaiblir significativement les

2. Entretien avec Lual Deng, responsable du SPLM et président de l'IDAS, 15 mars 2002.

3. P. Murphy, « Even the meeting trees are perishing », *Planning for Peace in Sudan*, Nairobi, août 2001.

4. C. Clapham, *African Guerrillas*, Londres, James Currey, 1998, p. 5.



sentiments régionaux, ethniques ou même localistes de la population. Pour croître, l'idée nationale requiert plus qu'une oppression partagée et, pour leur part, le SPLM/A et les intellectuels sudistes ont peu fait dans ces cinquante années d'indépendance pour construire une nation sudiste soudée. Cette réalité, et le fait que le Sud africain n'avait pas d'idéaux communs aussi forts que ceux qui nourrissent l'arabisme et l'islam au Nord ont conduit les gouvernements successifs à conclure de manière erronée que leur résistance pourrait être éliminée rapidement. Avec toutes ses faiblesses et ses contradictions, la révolte des sudistes est sincère et profondément ancrée. Mais elle n'a souvent que peu de liens avec les idées et le langage utilisés par le SPLM/A et les intellectuels qui essaient d'en rendre compte. En particulier, après plus de dix-neuf années de combat, l'espace de la guerre n'est pas le Soudan tout entier et sa nature n'est pas révolutionnaire, quelles que soient les prétentions et les déclarations de la direction du SPLM/A.

Plus on voyage dans le Sud-Soudan, plus on est frappé par la distance entre les objectifs ou les politiques affichés du SPLM/A et la réalité, notamment l'attitude de la population, mais aussi celle des cadres du mouvement sur le terrain. En effet, ni la population ni les cadres n'accordent de crédit aux appels du SPLM/A en faveur d'un « Nouveau Soudan » qui prendrait en compte tout le pays. Certes, les problèmes de sous-développement et de marginalité politique n'affectent pas une région mais le pays tout entier⁵. L'appui stratégique accordé dans les années 1980 par le Derg éthiopien, lui-même aux prises avec des insurrections régionales, a permis à ce dernier d'exercer de très fortes pressions sur le SPLM/A pour qu'il définisse son programme dans une perspective nationale soudanaise. L'alliance avec l'opposition nordiste sous l'égide de l'AND (Alliance nationale démocratique) est un legs de cette approche. De plus, la capture de territoires situés au nord-est du pays, dans les monts Nuba et dans le sud du Nil Bleu atteste l'expansion de la guerre au-delà du Sud-Soudan et légitime donc l'idée de « Nouveau Soudan ».

Mais les monts Nuba et le sud du Nil Bleu sont en fait des périphéries du Nord, où vivent des populations dont les loyautés sont multiples et qui ne s'identifient pas exclusivement aux aspirations des Sud-Soudanais. Il n'est pas sûr que ces peuples de la frontière voudraient faire partie d'une entité sudiste, à plus forte raison si celle-ci devenait indépendante. Cependant, ces populations partagent avec les sudistes le sous-développement et la volonté de se libérer des pressions culturelles de Khartoum. Essentiellement musulmanes, notamment dans le sud du Nil Bleu, elles sont néanmoins peu attachées aux aspects dogmatiques de la foi. Beaucoup boivent de la bière de sorgho et les mariages associent musulmans, chrétiens et animistes, sans respect formel des règles religieuses. Malik Agar, le secrétaire régional du SPLM/A pour le

sud du Nil Bleu, n'est donc pas le seul à avoir une famille où coexistent musulmans, chrétiens et animistes⁶. Et, si les habitants de ces régions sont aujourd'hui plus proches qu'ils ne l'ont jamais été de la sensibilité des sudistes, c'est parce que le Front national islamique (FNI), instigateur du coup d'État de 1989, leur a imposé sa conception particulière de l'arabisme et de l'islamisme. L'idée proposée par John Garang d'un « Nouveau Soudan » qui reconnaisse les droits de tous les peuples du Soudan et prête attention aux populations des périphéries sous-développées est séduisante pour les plus sophistiqués politiquement d'entre eux. Yusif Kuwa, le dirigeant du SPLM/A dans les monts Nuba, aujourd'hui disparu, s'est efforcé de mettre en application cette notion en encourageant les cultures locales et en développant des administrations responsables devant la population. Cependant, l'expérience des monts Nuba est unique et, ailleurs, l'idée d'un « Nouveau Soudan » n'a guère de réalité, d'autant que le SPLM/A n'a pas entrepris d'éducation politique, encore moins de réformes sociales qui lui auraient donné une base concrète et un soutien populaire.

Ainsi les succès militaires du SPLM/A se sont-ils limités à quelques zones en dehors du Sud-Soudan, comme les monts Nuba et le sud du Nil Bleu, qui sont culturellement similaires à cette région. Mkandawire a noté, à propos des mouvements de guérilla en général, qu'« établir de nouvelles zones libérées [...] impliquerait de défier des traditions locales sur l'autorité et la propriété – un exercice particulièrement retord en Afrique⁷ ». Pour Johnson, ce qui permit au mouvement insurgé de gagner une base populaire⁸ est la conservation par le SPLM/A de l'administration civile locale, de la tradition et du mode de vie, ajouté au fait qu'il n'essaya pas d'établir des modes de gouvernement révolutionnaires mais étrangers, dans des zones comme le sud du Nil Bleu.

Cette approche pragmatique a ses avantages, mais elle implique des administrations locales très faibles. De plus, elle ne donne aucune indication sur la forme d'administration possible au terme de la guerre, ni ne développe une identité commune à tous les territoires libérés par le SPLM/A. Elle ne

5. K. Yoshiko, « The social bases of regional movements in Sudan, 1960s-1980s », in J. Markakis et K. Yoshiko (eds), *Ethnicity and Conflict in the Horn of Africa*, Londres, James Currey, 1994, pp. 213-214.

6. Entretien avec Malik Algar, Kurmuk, 22 mars 2001.

7. T. Mkandawire, « The terrible tool of post-colonial "rebel movements" in Africa : towards an explanation of the violence against the peasantry », *Journal of Modern African Studies*, 40 (2), 2002, p. 202.

8. D. Johnson, « Food aid, land tenure and the survival of the subsistence economy », art. cit., p. 72.



contribue guère à la formation d'un « Nouveau Soudan ». En effet, peu de sudistes soutiennent un projet politique au-delà de leur propre territoire et, dans une certaine mesure, cette relative indifférence concerne même le combat des peuples des monts Nuba et du sud du Nil Bleu.

De plus, alors que le SPLM/A se veut porteur d'un projet à l'échelle du Soudan, il a toujours de grandes difficultés à construire une nation dans le Sud. Sans appareil d'État effectif, sans même un minimum de modernisation, la politique y demeure structurée par l'ethnicité, et le SPLM/A ne remet pas cela en cause. Comme le notait Majok Agot, alors l'un des principaux chefs militaires du Bahr el-Ghazal, « le SPLM/A doit être attentif à tout moment à ne pas aiguïser les sentiments ethniques⁹ ». En effet, les rivalités politiques au sein du mouvement peuvent prendre une dimension ethnique, quelquefois avec des conséquences tragiques. Lorsque Riek Machar et Lam Akol disputèrent la direction du mouvement à John Garang en 1991, il en résulta une guerre horrible entre Dinka (auxquels sont associés Garang et l'essentiel du SPLM/A) et Nuer dirigés par Riek, dans laquelle périrent près de 300 000 personnes.

Le SPLM/A s'est montré incapable de résoudre la question du tribalisme et des conflits ethniques ; de même, des problèmes fondamentaux pèsent sur sa direction. Sa première convention s'est tenue onze années après la création du mouvement. Elle a établi différents niveaux d'organisation – un congrès national, un directoire, un conseil exécutif – et a également défini le rôle du président du mouvement et de son adjoint. Cependant, si en théorie les responsabilités ont été délimitées, il en va autrement en pratique. Le congrès national ne s'est plus réuni depuis 1994, le directoire et le conseil exécutif se réunissent épisodiquement. John Garang conserve donc une position absolument dominante au sein de la direction, alors que les dimensions du Sud-Soudan, la précarité des communications et l'importance des cultures locales et de la composition ethnique plaident contre sa capacité à gérer tout par lui-même.

Garang maintient une position suprême à l'intérieur de la hiérarchie de plusieurs manières. Comme chef militaire, il a le pouvoir de nommer ou de relever quiconque de ses fonctions, à tous les niveaux militaires ou civils, pratiquement sans justification. Les profondes divisions, le factionnalisme et les défis lancés à sa direction ont été à l'origine de confrontations sanglantes dans les premières années d'existence du mouvement, mais ne se sont pas répétés depuis : ceux, courageux ou naïfs, qui ont tenté au cours des dernières années de contester ont été rapidement marginalisés. Garang contrôle également pratiquement toute l'information.

Un responsable régional du SPLM/A affirmait que ses seules sources d'information sur les développements politiques au Sud-Soudan étaient ses contacts directs avec le dirigeant du SPLM/A et la BBC. De plus, l'existence

de structures et de procédures n'empêche pas Garang de se prévaloir à tout moment de son rôle dirigeant, et ce dans n'importe quelle sphère d'activité du mouvement. Ainsi, alors que Salva Kiir est officiellement responsable des opérations militaires, Garang a souvent un contact direct avec les commandants sur le terrain. Par exemple, le chef militaire de la zone très sensible du Haut-Nil occidental, Peter Gedet, est supposé prendre ses ordres de Salva mais, en pratique, il rend compte directement au président du mouvement. De la même manière, Nhial Deng est responsable des relations extérieures du SPLM/A, mais Garang exerce une influence déterminante.

En outre, il a toute latitude sur l'acquisition et la distribution des armes, ce qui représente un atout essentiel pour réduire la trop grande indépendance des commandants sur le terrain. Garang est capable de conduire dans tous les détails les discussions de paix et la moindre décision sans conséquence ne peut être prise sans en référer à lui. Enfin, alors qu'en 1997 il a été décidé d'établir une Constitution formelle pour les territoires contrôlés par le SPLM/A, rien n'a été fait qui aurait pu limiter le pouvoir de son dirigeant.

LE SPLM/A ET L'IDÉOLOGIE

Les difficultés à institutionnaliser une direction efficace et légitime du mouvement sont également liées à l'absence d'une idéologie acceptée par tous qui orienterait le cours de la guerre. Certes, le SPLM/A a flirté au tout début avec le marxisme sous l'influence du Derg, mais en l'utilisant de manière très grossière : des groupes ethniques entiers étaient identifiés comme des « ennemis du peuple », les hommes politiques sudistes devenaient une « élite embourgeoisée »... De fait, ni le socialisme ni aucune autre idéologie, hormis le nationalisme, n'ont réussi à prendre racine. Les divisions ne se sont donc pas faites sur des questions d'idéologie mais de pouvoir, et ont été (ou se sont) articulées à l'ethnicité.

Dans un contexte marqué par le fort ancrage de cultures ethniques et par un pouvoir très personnel, les idéologies ont peu d'espace pour se développer. En conséquence, ni le SPLM/A, ni les intellectuels sudistes n'ont mené de véritable travail doctrinal. Au lieu de cela, ils semblent s'être accordés sur le fait que, dans une société aussi diversifiée que le Sud-Soudan, mieux valait unir les gens sur la base d'une résistance à la culture dominante du

9. Entretien, Rumbeck, 22 mars 2002.



Nord. D'où un discours, souvent proche du racisme, contre les *jalaba* nordistes. En janvier 2002, dans la publication officielle du mouvement, on pouvait lire : « Le vieil adage sud-soudanais affirmant que le seul bon Arabe (Arabe soudanais) est un Arabe mort est exact¹⁰. »

Si l'absence d'idéologie, notamment révolutionnaire, dans la culture politique du SPLM/A a sans aucun doute épargné au mouvement les crises violentes qui ont marqué d'autres groupes et lui a permis de s'adapter sans grand problème à l'effondrement du bloc soviétique, elle a aussi un prix. Le rôle minime de l'idéologie a permis de promouvoir la domination personnelle de Garang et de développer le militarisme du mouvement, ce qui, en retour, a considérablement affaibli l'idée d'administration civile. L'émergence rapide du SPLM/A et l'aide massive reçue de la Libye, du bloc soviétique et du Derg ont consolidé une mentalité militariste, renforçant encore l'idée que la guerre pouvait être gagnée rapidement et qu'il n'était guère besoin de tisser des liens étroits avec la population. La poursuite, par les gouvernements qui se sont succédé à Khartoum, d'une politique inspirée par l'arabisme et l'islamisme employant des moyens violents, malgré la résistance générale qu'elle suscitait au Sud-Soudan, a encore renforcé le militarisme du SPLM/A. Jusqu'à aujourd'hui, l'essentiel de ses ressources humaines et matérielles est consacré à la guerre, l'administration civile est faible et les ONG (nationales et internationales) sont censées fournir un minimum de services sociaux et l'instruction. À l'inverse de mouvements révolutionnaires comme le Front populaire de libération de l'Érythrée (FPLE) et le Front populaire de libération du Tigray (FPLT), ou encore le Mouvement de résistance nationale (NRM) ougandais, le SPLM/A (y compris son aile humanitaire) n'a qu'un rôle symbolique dans le développement.

L'absence d'idéologie révolutionnaire signifie donc que le mouvement ne cherche pas à tisser des liens étroits avec la population du Sud-Soudan, encore moins à mener une révolution sociale. Cet échec n'est cependant pas seulement dû au SPLM/A. Clapham a attiré l'attention sur le fait que « les insurrections les plus disciplinées et efficaces sont apparues dans des sociétés – haut plateau érythréen, nord de l'Éthiopie, sud de l'Ouganda, Rwanda – qui ont une longue tradition étatique ; dans les sociétés où celle-ci fait défaut – Somalie, Liberia, nord du Tchad, Sud-Soudan –, les mouvements insurgés ont été, pour beaucoup, sujets à la fragmentation et à l'indiscipline¹¹ ». Plus généralement, Mkandawire a souligné les limites des projets révolutionnaires en Afrique dans les situations où les paysans ont encore un accès direct aux moyens de production, terre et main-d'œuvre, et qu'il n'y a pas d'extraction de surplus par les propriétaires fonciers, les classes féodales et, seulement à un moindre degré, les fermiers capitalistes. Les révolutionnaires ne pouvaient proposer un modèle

de développement plus progressif aux paysans en échange de leur adhésion que dans des cas comme ceux de l'Éthiopie et de l'Érythrée, ou ceux de la génération précédente – celle des révoltes anticoloniales, où la question foncière était essentielle. Mais le SPLM/A ne peut ni libérer de l'oppression sociale ni proposer une nouvelle économie politique plus progressiste aux paysans de l'Équatoria occidentale ou aux pasteurs nilotiques. Si cette situation a considérablement délié les liens qui unissaient le mouvement et la population au Sud-Soudan, elle constitue aussi un frein remarquable à l'engagement de contacts avec les communautés au Nord et avec les mouvements politiques qui entendent restructurer radicalement l'État et la société. En d'autres termes, cela a considérablement affaibli la notion d'un « Nouveau Soudan » révolutionnaire.

Certes, l'absence d'ethos révolutionnaire et d'un socialisme confus mal adapté à la nouvelle configuration internationale peut faciliter à certains niveaux la transition de la guerre à la paix, mais elle peut aussi rendre plus problématique le maintien de l'unité du SPLM/A. À la fin du conflit, la recherche de positions de rente au sein de l'État pourrait rapidement s'avérer le seul objectif du mouvement, une accusation qui lui est souvent faite par ses critiques nordistes. De plus, étant donné le niveau de la méfiance des sudistes vis-à-vis du Nord et le caractère militariste du mouvement, sa direction n'a cessé d'exiger le maintien sous son commandement d'une armée importante durant la transition. En l'absence d'une unité basée sur des notions idéologiques comme le « service du peuple », d'énormes tensions sont à craindre. Même une armée aussi disciplinée et idéologiquement motivée que celle du FPLE s'est trouvée dans une situation très difficile quand elle a dû continuer à fonctionner sans bénéfices matériels, malgré l'accès du FPLE au pouvoir d'État.

Atem Yaak affirme que les sudistes étaient dans une bien meilleure position pour assumer des responsabilités gouvernementales en 1972, lors de la signature des accords d'Addis-Abeba, qu'ils ne le sont aujourd'hui¹³. Même s'ils n'adhéraient pas à une idéologie, les dirigeants du Sud s'étaient alors appuyés sur des institutions léguées par le pouvoir colonial anglais, qui se sont révélées relativement efficaces au cours des onze années suivantes, jusqu'à ce que Nimeyri abroge les accords d'Addis-Abeba et que débute l'insurrection armée. Un des points forts de cette administration était son rapport avec les chefs

10. Commission of Information and Culture, New Sudan, « In the name of our fatherland, we unite », *SPLM/SPLA Update*, 2 janvier 2002.

11. C. Clapham, *African Guerrillas*, *op. cit.*, p. 12.

12. Entretien avec Atem Yaak, Nairobi, 17 septembre 2002.



coutumiers. Depuis, leur pouvoir a diminué, tout comme la capacité de ces institutions à gouverner, et le SPLM/A n'a choisi ni de les revigorer ni d'en créer de nouvelles.

La Déclaration de Nairobi en janvier 2002 marquait la réunification des FDPS (Forces de défense populaire du Soudan) et du SPLM/A et ouvrait la voie à un processus de réforme du mode de gouvernement des zones libérées, qui devait culminer dans une convention nationale où l'unification des deux organisations insurgées serait confirmée. Beaucoup, dans la société civile sud-soudanaise, avaient retrouvé un certain optimisme, dû notamment au soutien de Riek Machar en faveur d'un tel processus, et se mobilisaient dans la perspective de la convention nationale. La Déclaration de Nairobi annonçait spécifiquement la création de comités techniques chargés de faire des recommandations sur l'intégration des forces militaires, sur des structures politiques et administratives et sur la rationalisation des institutions humanitaires. Ces comités ont en effet été rapidement établis et se sont attelés à cette tâche ambitieuse, qui incluait également des propositions portant sur un nouveau code pénal et un nouveau gouvernement local. Le tout devait être discuté lors de la convention nationale, prévue pour mai 2002. À cette date, le travail des comités n'était pas achevé, la convention pas organisée, la réintégration des FDPS non officialisée. En octobre 2002, son dirigeant n'a toujours aucun poste de responsabilité dans le SPLM/A, et donc aucun rôle dans les négociations de Machakos¹³. Personne ne peut dire si ce report est dû aux nombreuses péripéties des discussions de paix, à un manque de fonds comme le prétend la direction du mouvement, ou à la volonté d'empêcher des réformes comme l'affirment des dissidents. De plus, le retard important de la tenue d'une convention nationale suscite de profonds ressentiments dans la société civile sud-soudanaise et n'améliore pas ses relations déjà problématiques avec le SPLM/A.

Dans le discours qu'il tint lors de son 19^e anniversaire, Garang affirma que « le mouvement continuera à construire l'autorité civile du Nouveau Soudan dans toutes les zones libérées, c'est à dire l'organe exécutif de la société civile responsable de la mise en œuvre des politiques du SPLM et du Nouveau Soudan. Elle deviendra ainsi peu à peu le gouvernement du Nouveau Soudan au fur et à mesure que nous acquerrons plus de souveraineté¹⁴ ». Le SPLM/A commence à institutionnaliser son système d'administration, à prêter plus d'attention à la société civile, à développer un cadre juridique pour le Sud-Soudan et à accepter de devoir rendre des comptes à sa base. Mais tout cela débute bien tard et progresse lentement. La faiblesse actuelle de l'administration dans les zones libérées est de mauvais augure pour l'avenir. Le FPPE, le FPLT et le MNR ont développé durant la guerre des institutions et des struc-

tures de gouvernement qu'ils ont pu utiliser, avec quelques altérations, la paix venue. Le SPLM/A n'a rien de tel pour construire son administration au terme de la guerre, que cela soit dans un Soudan unifié ou dans un Sud-Soudan indépendant. Ses relations avec la société civile, qui pourrait jouer un rôle d'appui, sont donc cruciales.

LE SPLM/A ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

La société civile au Sud-Soudan a deux caractéristiques : elle est faible et sous-développée, et elle doit opérer dans des conditions difficiles imposées par la guerre. Comme l'a noté un observateur : au Sud, il y a « un gouvernement et une population et rien entre ». Pendant la colonisation britannique, le Sud-Soudan fut pratiquement traité comme une réserve de primitifs et aucun développement économique ou politique ne fut entamé. La société civile s'est donc développée tardivement et de façon minimale, sous une double influence : interne, sous la direction des chefs traditionnels et celle des différentes Églises, externe sous la pression des agences humanitaires et des ONG internationales. La société civile, comme le SPLM/A, a également été structurée par une situation politique caractérisée essentiellement par la résistance aux tentatives hégémoniques du Nord.

La guerre et l'insécurité ont constitué des obstacles majeurs à la croissance, comme l'ont été les tentatives d'arabisation et d'islamisation menées par différents gouvernements à Khartoum. Pendant la période Nimeyri (1969-1985), un seul parti, l'Union socialiste soudanaise, a eu le droit de fonctionner. Par la suite, durant la période transitoire (1985-1986) et sous les différents gouvernements de coalition conduits par Sadeq al-Mahdi (1986-1989), il y a eu plus de liberté, et donc plus de progrès dans la constitution d'une société civile au Sud. Mais, après le coup d'État de 1989, le FNI s'est efforcé de détruire les sociétés civiles tant au Nord qu'au Sud.

Dans les zones occupées par les insurgés, la société civile n'a guère reçu d'encouragement ni durant la première guerre civile, ni durant la seconde. Dans les deux cas, les mouvements insurgés se sont considérés fondamentalement comme des organisations militaires : la société civile n'avait au mieux qu'un rôle insignifiant et au pire était perçue comme une base potentielle de

13. Entretien avec Riek Machar, dirigeant des FDPS, 20 septembre 2002.

14. J. Garang, « 19th anniversary message to all SPLA, SPLM and CASN units and to the civil population of the New Sudan », 16 mai 2002.



dissidence, et donc réprimée en conséquence. La société civile du Sud-Soudan est, de ce fait, très peu développée, et cette faiblesse sera un obstacle majeur pour un gouvernement efficace et démocratique une fois la paix revenue.

En général, des mouvements de libération nationale comme le SPLM/A cherchent à coopter la société civile et à l'instrumentaliser pour leurs propres objectifs, à commencer leur victoire militaire. Or, ce qui est particulièrement frappant dans le cas du SPLM/A, c'est qu'à aucun moment il n'a complètement coopté la société civile, aussi faible fût-elle. Il est intéressant de comparer le SPLM/A avec d'autres mouvements insurrectionnels dans la région. Le FPLE et le FPLT réussirent à éliminer les structures d'organisation autonomes de la société civile et à imposer les leurs, ce qui leur permit d'encadrer le soutien populaire et de mobiliser la population¹⁵.

Si le SPLM/A n'a pas éliminé la société civile sudiste, c'est d'abord parce qu'il n'avait pas la capacité de proposer ses propres organisations et structures. Mais il y a aussi d'autres raisons : la nature très conservatrice du mouvement et ses objectifs, l'absence d'élan idéologique et d'unité, l'existence de sociétés égalitaires et démocratiques où ce genre de pratiques s'avère difficile. Ainsi, contrairement à l'entendement commun qui en ferait un instrument du SPLM/A, la société civile au Sud-Soudan jouit d'une certaine autonomie et de plus de liberté que dans bien d'autres pays où la guerre a été aussi longue et destructrice.

Durant les premières années, l'importance du soutien militaire extérieur laissait croire au SPLM/A qu'il pourrait obtenir une victoire militaire rapide, aussi ne prêtait-il guère attention au travail politique et à la société civile en particulier. Cette attitude n'a changé qu'au début des années 1990, lorsque le SPLM/A a été confronté à une série d'événements catastrophiques : son éviction d'Éthiopie après le renversement du Derg par le FPLT et ses alliés et la division du mouvement, les Nuer de Riek Machar retournant bientôt sous le giron gouvernemental. Alors que sa défaite militaire et politique apparaissait possible, le SPLM/A n'avait plus pour option que d'en appeler à la population. Et celle-ci, pour autant qu'elle pût s'exprimer, demanda que la société civile soit reconnue et son rôle accepté. Cela fut la conclusion majeure de la convention nationale du SPLM/A qui s'est tenue à Chukudum en 1994 : à partir de cette époque, l'existence d'une société civile à l'intérieur des zones libérées fut formellement acceptée, comme son rôle dans l'établissement d'une administration civile viable.

Cependant, même après cette date, la croissance de la société civile a été lente et inégale. La cause première en est la résistance de certains secteurs de la direction du SPLM/A, notamment de ses commandants militaires qui n'entendent pas partager le pouvoir avec des civils. Cela s'explique aussi par le fait

que cette croissance est liée à des conditions extérieures, notamment à l'intervention humanitaire, et qu'elle n'est pas toujours enracinée dans la société. Enfin, cela est dû aux succès militaires du SPLM/A après 1995, remportés grâce à l'aide éthiopienne, érythréenne et ougandaise : ces derniers autant que l'absence de ressources expliquent le retard dans l'organisation d'une seconde convention nationale. Parallèlement à l'expansion des zones contrôlées par le mouvement, il devint clair que les militaires ne pouvaient administrer ces zones seuls, qu'il leur fallait trouver des moyens propres et utiliser les ressources de la société civile. Un obstacle, majeur, reste cependant la profonde méfiance du mouvement à l'égard de la société civile et les possibles défis politiques qu'elle pourrait créer.

La crainte, au sein de la direction du SPLM/A, d'une dissidence et de l'émergence d'une large opposition s'est réduite dans une certaine mesure après la conférence organisée par le New Sudan Council of Churches en juin 2001 à Kisumu (Kenya) : le mouvement a non seulement boycotté la réunion mais également arrêté certains de ses membres ainsi que d'autres personnes qui entendaient y participer. Cette assurance nouvelle du SPLM/A peut s'expliquer de plusieurs manières. D'abord, l'émergence d'un parti d'opposition est plus improbable après la réconciliation entre le SPLM/A, les FDPS et d'autres figures dissidentes comme Bona Malwal. En second lieu, bien que la date en reste imprécise, la direction du SPLM/A s'est engagée à organiser une convention nationale où le rôle de la société civile et la responsabilisation des cadres seront débattus. Soutenir la société civile plutôt que la braquer semble donc une approche prudente. Troisièmement, alors que la communauté internationale se mobilise à nouveau pour mettre un terme à la guerre civile (comme l'illustrent les négociations de Machakos), l'élargissement de sa base partisane parmi les Sud-Soudanais est nécessaire. Enfin, compte tenu de la faiblesse du gouvernement local, le SPLM/A est contraint d'accepter un rôle accru pour la société civile.

Mais cette acceptation a des limites, comme l'atteste le refus de la direction du SPLM/A d'associer des secteurs de la société civile sud-soudanaise aux discussions de Machakos. Certes, plusieurs dissidents ont été intégrés au processus de négociation en raison de leurs liens avec Riek Machar, mais d'autres, comme Peter Nyot, un brillant constitutionnaliste, et Peter Adwok, un géologue, ont été tenus à l'écart. Ces deux personnes sont des membres dirigeants de la

15. J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: Tigray Peoples Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 172-197.



Fédération des organisations de la société civile soudanaise, un groupe d'ONG soudanaises récemment créé, qui a un potentiel considérable mais n'est pas encore reconnu par la direction du SPLM/A. De la même manière, ce dernier n'a pas encore tissé de liens avec la diaspora, en particulier avec des groupes comme le Forum civique sud-soudanais.

Le protocole de Machakos constitue une épreuve de vérité pour ceux qui considéraient la guerre civile au Soudan comme sans issue, mais il ne dit pratiquement rien sur les difficultés auxquelles devra faire face le Soudan au terme du conflit, et en particulier celle de l'administration au Sud. Le problème essentiel est bien celui de la gouvernance. Si l'on suit Larry Diamond¹⁶, celle-ci requiert un appui dans trois directions : de l'intérieur (le SPLM/A dans ce cas), de la base (la société civile) et de l'extérieur (la communauté internationale). Cet article s'est surtout concentré sur la dimension intérieure, en considérant cependant la société civile sud-soudanaise et ses relations avec le mouvement insurgé, mais sans mentionner le rôle que la communauté internationale peut jouer.

Dépourvu de philosophie politique cohérente, de gouvernement local opérationnel, biaisé en faveur de la chose militaire, affaibli par la non-résolution de problèmes de direction, par une intégration incomplète des FDPS et des relations difficiles avec la société civile, le SPLM/A n'est pas le mieux préparé pour gouverner, que cela soit une entité sudiste indépendante ou une région dans un Soudan unifié. Les résultats de Machakos ont paru surprendre autant la direction du SPLM/A que la population sud-soudanaise et la communauté internationale ; peut-être quelques réflexions vont-elles être suggérées sur le mode de gouvernement mais, compte tenu de la négligence passée, cela ne sera pas facile.

La société civile sud-soudanaise entend clairement avoir des responsabilités plus grandes dans tous les aspects de la gouvernance, des négociations de paix à la résolution des conflits, et du développement. Le SPLM/A semble également, au moment des négociations de Machakos, plus disposé à écouter les vues de la société civile. Mais sa participation se heurte à deux obstacles : d'une part sa propre faiblesse, de l'autre la méfiance ancienne du SPLM/A à son égard et sa réticence à lui octroyer un rôle significatif. La société civile ne peut nier ni ses limites en termes d'expertise, de ressources et d'ancrage social, ni l'hostilité dont elle a souffert de la part du gouvernement et du SPLM/A. Ce dernier, souvent encore soupçonneux, a dû accepter l'implication de la société civile dans la résolution des conflits et accepte progressivement sa participation aux niveaux inférieurs de l'administration, souvent en raison de ses propres incapacités. Cependant, il ne l'a pas

encore reconnue comme un interlocuteur à part entière pour l'administration du Sud-Soudan et ne l'a pas associée aux négociations de paix. Il y a donc encore à faire.

Le troisième acteur dans la gouvernance est la communauté internationale, et celle-ci n'a fourni que peu d'assistance pour le développement d'une administration au Sud-Soudan. Une aide internationale (programmes américain STAR et européen Humanitarian Plus) a bien été allouée pour accroître les aptitudes des administrateurs sudistes, mais ces efforts sont négligeables eu égard aux besoins. En 2000, le Forum des partenaires de l'Igad a financé une « Planification pour le processus de paix », c'est-à-dire un ensemble d'études menées dans les zones de conflit pouvant être utilisées en cas d'accord de paix par les donateurs et l'administration de ces territoires. La société civile devait y être associée. Mais des rivalités au sein des agences onusiennes chargées de sa supervision et des divergences, parmi les donateurs, sur ses implications ont mis un terme à cette initiative particulièrement intéressante. Certes, le processus de Machakos permet de stimuler la réflexion sur le mode de gouvernement au Sud-Soudan, mais il faut bien reconnaître que la communauté internationale s'est bien mal préparée (pour ne pas parler de négligence) sur un aspect vital du processus de paix ■

John Young,
Simon Fraser University, Vancouver

Traduction de Roland Marchal

16. L. Diamond, « Winning the new cold war on terrorism : the democratic governance imperative », Institute of Global Democracy, *Policy Paper*, 1^{er} mars 2002.