



HAL
open science

Une histoire d'États...

Roland Marchal

► **To cite this version:**

| Roland Marchal. Une histoire d'États.... Politique africaine, Karthala, 2011, pp.59 - 83. hal-03461452

HAL Id: hal-03461452

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03461452>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ROLAND MARCHAL

UNE HISTOIRE D'ÉTATS...

L'indépendance du Sud-Soudan va avoir des répercussions à plusieurs niveaux. Trois sont étudiées dans ce texte : les conséquences de cette indépendance sur la société nord-soudanaise, au-delà de la question de ses relations avec le nouvel État ; la reconfiguration des relations régionales dopée par le printemps arabe et la forte croissance économique de l'Afrique de l'Est ; enfin, la redéfinition de certains grands enjeux régionaux traditionnels comme le partage des eaux du Nil et la compétition entre différents projets d'économie pétrolière au niveau de la Grande Corne de l'Afrique.

La Corne de l'Afrique est une région singulière dans l'histoire contemporaine du continent. Elle a été un point d'ancrage de la compétition Est-Ouest pendant plusieurs décennies, le lieu des plus longs conflits civils ainsi que la plus grande pourvoyeuse de réfugiés et de déplacés du continent. Elle est aussi celle qui a vu l'éclosion des seules nouvelles entités à vocation étatique en Afrique : Érythrée, Somaliland, et aujourd'hui Sud-Soudan.

Cette constatation liminaire atteste combien les processus de construction d'États dans cette zone restent inachevés : l'Éthiopie moderne n'apparaît que dans la seconde moitié du XIX^e siècle et le Soudan contemporain se matérialise dans les contradictions de deux grands projets coloniaux, ottoman et britannique, pratiquement dans la même période. Si l'indépendance du Somaliland bénéficie de partisans au niveau international¹, la lutte contre le terrorisme et l'incapacité à refonder un pouvoir central dans le sud de la Somalie ont incité de grands États occidentaux à temporiser alors que les États africains se montrent, sur cette question comme sur celle du Sud-Soudan, réticents : pour eux, le conservatisme qui a régné depuis la fin de la seconde guerre mondiale dans la société internationale et, depuis les indépendances, parmi les dirigeants africains a plutôt été un facteur de paix, malgré des injustices indéniables².

1. Effet conjugué de l'influence de la diaspora issue de cette région et de la sympathie de certaines grandes ONG internationales ou de certains experts.

2. Voir C. Clapham, *Africa in the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007. Voir également l'article de Umberto Tavalato dans ce numéro.

Anthony Giddens rappelait qu'un État n'existe que dans un système d'États³. Un tel principe incite à considérer l'émergence de ces nouvelles entités non seulement pour ce qu'elles prétendent être (la spécificité coloniale italienne pour l'Érythrée, britannique pour le Somaliland, la conclusion d'une guerre civile pour le Sud-Soudan) mais aussi comme l'expression de dynamiques intra-régionales et internationales qui ne se limitent pas à ces territoires. L'histoire de la première décennie de l'Érythrée confirme la nécessité d'une telle approche : l'Érythrée a dans les années 1990 joué un rôle régional qui correspondait peu à ses fondamentaux ou à l'originalité de ses développements politiques intérieurs. En effet, l'arrivée simultanée au pouvoir d'Issayas Afeworki en Érythrée et de Meles Zenawi en Éthiopie avait semblé non seulement un corollaire de la fin de la guerre froide dans cette région mais aussi la consolidation paradoxale d'une unité éthiopienne par les liens d'amitié politique qui semblaient alors exister entre les deux dirigeants et l'alliance (pourtant récente) des mouvements armés qu'ils dirigeaient⁴. On connaît la suite : derrière les réserves communes croissantes face au Soudan islamiste, la multiplication des tensions entre les deux capitales, jusqu'à la création d'une devise nationale érythréenne et l'incident de frontière qui conduisit à la guerre de 1998-2000⁵.

L'histoire de cette période recèle d'autres enseignements qui dépassent le cadre des relations entre les deux capitales. L'Érythrée a joué un rôle important dans le *containment* du Soudan islamiste en accueillant les différentes oppositions politiques à Khartoum⁶, en les entraînant militairement et en les sanctuarisant, un rôle que l'Éthiopie, compte tenu de sa fonction diplomatique continentale, ne pouvait en aucun cas jouer. Ce n'est qu'après juin 2002, dans un contexte de « guerre globale contre le terrorisme » et de reprise des négociations de paix entre le Mouvement/Armée populaire de libération du Soudan (MPLS/APLS) de John Garang de Mabior et le Parti du Congrès national (PCN) d'Omar el-Béchir, que l'Occident a peu à peu qualifié le régime érythréen de trouble-fête régional et de *spoiler*, au point de voter, en décembre 2009, des sanctions au Conseil de sécurité des Nations unies

3. A. Giddens, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. Vol. 2. *The Nation State and Violence*, Cambridge, Polity Press, 1985.

4. J. Young, « The Tigray and Eritrean Peoples Liberation Fronts: A History of Tensions and Pragmatism », *Journal of Modern African Studies*, vol. 34, n° 1, 1996, p. 105-120.

5. T. Negash et K. Tronvoll, *Brothers at War. Making Sense of the Ethiopian-Eritrean War*, Londres, James Currey, 2000.

6. Il s'agissait de l'Alliance nationale démocratique qui réunissait les principaux partis « nordistes » et le Mouvement pour la libération du Soudan dirigé alors par John Garang de Mabior. Voir le dossier dirigé par M. Lavergne et R. Marchal, « Le Soudan : l'échec d'une expérience islamiste ? », *Politique africaine*, n° 66, juin 1997 ; R. Marchal, « Le Soudan au cœur du conflit érythréo-éthiopien », *Politique africaine*, n° 74, juin 1999, p. 95-104.

contre ce régime laïciste mais grand appui des djihadistes somaliens et de l'opposition armée éthiopienne⁷.

Tout en reconnaissant le caractère quelque peu spéculatif de cette réflexion, il n'est pas donc pas inutile aujourd'hui de poser cette double question de l'impact de l'indépendance du Sud-Soudan sur le reste du Soudan (et la trajectoire politique de l'Éthiopie après 1993 est un bel objet de comparaison) et des recompositions régionales possibles, d'autant plus que le printemps arabe affecte des partenaires essentiels de l'environnement soudanais : la Libye, l'Égypte et, à leur suite, les États du Conseil de coopération du Golfe⁸ dont la gestion différenciée des crises yéménite et bahreïni est venue manifester la réaffirmation de puissance.

D'emblée, on peut souligner un point commun qui devrait fonctionner comme un électrochoc pour les partisans les plus enthousiastes de l'indépendance du Sud-Soudan. Comme pour l'Érythrée en 1993 et le Somaliland en 2001⁹, le scrutin d'autodétermination au Sud-Soudan a été l'objet d'un consensus brejnévien avec plus de 98 % des votes en faveur de la sécession. Ce score souligne moins la ferveur nationaliste ou les difficultés d'organisation de la consultation populaire que la volonté des autorités de ne pas autoriser l'expression publique d'une réserve, en dépit du fait que les partisans de l'indépendance étaient absolument majoritaires, sans être toutefois aussi unanimes¹⁰.

On se propose de revenir dans une première partie sur différents scénarios de transformation au Nord-Soudan, puis dans une seconde sur les relations avec les pays voisins, pour s'arrêter enfin sur quelques aspects régionaux qui méritent une attention accrue car ils soulignent les possibilités de recompositions régionales sous haute tension dans les années à venir.

7. Résolution 1907 du 23 décembre 2009.

8. Organisation qui regroupe en mai 2011 l'Arabie saoudite, Oman, Bahreïn, Qatar, les Émirats arabes unis et le Koweït.

9. Dans le cas de l'Érythrée, il s'agissait d'un référendum d'auto-détermination organisé selon les critères du droit international (avec donc une déclaration préalable d'Addis-Abeba autorisant sa tenue et reconnaissant son résultat). Dans le cas du Somaliland, l'indépendance est affirmée dans l'article premier de la constitution adoptée en mai 2001, sans aucune négociation préalable avec le gouvernement alors en place à Mogadiscio – gouvernement il est vrai réduit aux acquêts.

10. Les conditions du vote ont été contestables, avec une intimidation des forces de l'APLS et de l'administration locale. Mais, d'une certaine façon, ce scrutin ne pouvait que confirmer une opinion très établie au sein du MPLS et de la communauté internationale.

L'IMPOSSIBLE CITOYENNETÉ ET LA DISPARITION DU NATIONALISME SOUDANAIS

La réussite (ou l'échec, suivant le point de vue adopté) de la mise en œuvre des accords de paix signés en janvier 2005 va laisser des traces importantes sur la société soudanaise au-delà des débats importants qui se déroulent aujourd'hui sur le divorce entre Nord et Sud-Soudan. Sans aucune volonté d'exhaustivité, on voudrait dans cette partie se concentrer sur trois aspects connus et moins connus qui vont structurer le débat politique nord-soudanais dans les prochains mois.

Le premier est à la fois fondamental et évanescent : il touche à la définition de la citoyenneté que les Soudanais et leurs élites ont échoué à reformuler dans cette dernière décennie malgré la probabilité croissante d'une sécession du Sud. Suivant la manière dont on le perçoit, ce débat aura été constant depuis l'indépendance (puisqu'il touche à la revendication récurrente d'une « bonne » constitution qui ne pouvait qu'être islamique pour les élites au Nord) ou au contraire totalement absent (comme le reflète l'incompréhension par une grande partie de la population urbaine nord-soudanaise, encore aujourd'hui, des causes fondamentales du conflit au Darfour).

Le second suscite plus l'attention de la communauté internationale et des experts car il recoupe les profondes divisions (ou une tendance au factionnalisme) qui émaillent le discours public du parti au pouvoir, le PCN, héritier du Front national islamique dissous en 1989. Plutôt que de prendre au pied de la lettre certaines déclarations annonçant l'établissement d'un État islamique au Nord-Soudan (ne l'est-il pas depuis l'adoption de la constitution de 1991 ?), on propose de les décrypter à la lumière de certaines dynamiques sociales ou économiques.

Le troisième, enfin, touche à l'essor du tribalisme politique, résultat d'une lente décomposition de l'autoritarisme islamiste imposé à la population soudanaise depuis 21 ans et d'élections (pas franchement démocratiques, certes) qui renouvellent l'efficacité du patronage ethnique et l'affirmation de réseaux primordialistes dans une conjoncture caractérisée par une insécurité croissante sur l'identité (voir premier point) ou l'avenir de l'État (voir deuxième point).

Une crise morale

Pour un observateur extérieur, l'échec le plus affligeant des neuf dernières années dans les négociations puis la mise en œuvre de l'accord de paix au Soudan aura été l'incapacité profonde des élites politiques de tous bords, de

la « société civile » sponsorisée par les grands donateurs et d'une population désireuse d'en finir avec la guerre et de goûter, même en proportions inégales, aux fruits de la croissance, de tirer certaines conclusions de la guerre au Sud-Soudan, notamment celles portant sur une citoyenneté en friche.

Il faut rappeler que, de 1955 à 1972 puis de 1983 à 1992 (date de la première grande offensive du régime actuel contre le MPLS), la guerre au Sud-Soudan jouissait d'un statut paradoxal. Alors qu'elle constituait souvent le seul motif d'intérêt des opinions occidentales pour cette zone, elle était proprement dédaignée par la presse locale et le débat public, et simplement perçue comme une nuisance de plus. En cela, la presse ne faisait que refléter l'attitude des élites et celles-ci, on doit l'admettre, exprimaient là une indifférence (pour ne pas dire un mépris) profondément ancrée à l'égard des Sud-Soudanais. Même si cette formulation peut être nuancée, cette représentation du conflit au Sud-Soudan s'appuyait sur une réalité militaire : la guerre affectait le budget de l'État mais pas la vie de la population des grands centres urbains du Nord (à commencer par Khartoum) car l'armée soudanaise qui se battait sur le terrain était pour l'essentiel composée de soldats originaires du Darfour et des monts Nouba, régions jugées elles-mêmes peu dignes d'attention.

Hassan Tourabi, chef des islamistes soudanais, arrivé au pouvoir avec le coup d'État de juin 1989, a redéfini cette guerre comme un djihad et de nombreux jeunes du monde urbain partirent combattre au Sud-Soudan, y moururent ou en revinrent handicapés. Malgré le coût de ce conflit, on voit qu'après 2005, aucun grand leader d'opinion soudanais ne s'est attelé à en tirer les leçons en terme de citoyenneté. Le débat, jusqu'à la mort de John Garang fin juillet 2005, demeurait plutôt centré sur la réforme du pouvoir ou son renversement puis, après août 2005, sur le coût de l'indépendance du Sud et le contrôle des ressources pétrolières. Jamais l'idée qu'il fallait apprendre à vivre ensemble d'une autre manière n'a structuré le débat politique ou social, même si les Sud-Soudanais ont été (un peu) plus respectés dans la société nord-soudanaise.

Ce débat pourrait avoir lieu dans les mois qui viennent pour deux raisons fondamentales qui expliquent aussi pourquoi il avait tant de mal à prendre forme auparavant sans volontarisme de certains segments des élites.

La première est que le nationalisme soudanais s'est construit à partir du XIX^e siècle dans une vision du Soudan qui incluait le Sud, bien que ses populations n'aient jamais eu la reconnaissance qu'elles méritaient. Les trois grandes périodes qui portent sur les fonts baptismaux le Soudan contemporain, la Turkiyya, la Mahdiyya, et le condominium anglo-égyptien¹¹, marquent

11. La Turkiyya est la période d'occupation ottomane (1821-1884), la Mahdiyya (1884-1899) désigne la période du règne des successeurs du Mahdi indépendantiste, le condominium anglo-égyptien précède l'indépendance (1899-1956).

leur attachement à cette partie du pays et la geste nationaliste (révolte du mouvement du Drapeau Blanc en 1924, etc.) fait également une place – fût-elle marginale – aux Sud-Soudanais dans la construction du Soudan moderne. Ce nationalisme est échu alors même qu'il constitue l'une des rares références communes des élites et des populations nord-soudanaises.

La seconde tient à la définition de l'État ou de la société politique (pour la différencier de la société civile, prise dans son sens gramscien) au Soudan. Au risque d'approximations, on peut dire que l'État soudanais a toujours fonctionné comme un système complexe d'inégalités de statut entre différentes communautés au Nord et au Sud du pays. Les pays occidentaux ont voulu n'y voir qu'un clivage Nord-Sud mais la réalité, comme le montrent les incidents de plus en plus violents au Sud et l'histoire de la guerre civile, est tout autre : les discriminations existent entre communautés sud-soudanaises comme entre communautés nord-soudanaises (une réalité mieux acceptée depuis la guerre au Darfour). Rétrospectivement, ce système a relativement bien fonctionné au Nord eu égard aux faibles moyens de l'État pour garantir la paix civile. Ce succès était fondamentalement dû au fait qu'on n'était jamais le bas du bas puisqu'il y avait toujours un groupe en dessous du sien. Cette justification a vécu puisque l'indépendance du Sud-Soudan (et la guerre du Darfour) remet en cause cet ensemble de hiérarchies implicites.

La probabilité d'une crise morale qui irait au-delà du débat identitaire et de celui sur la responsabilité immédiate de la perte d'une partie du territoire national (voire d'une partie de ses populations) est donc à considérer. Si celle-ci est possible, il faut cependant se garder d'en tirer mécaniquement des implications précises en termes de changement de régime. À l'exception de quelques intellectuels et hommes politiques de renom, les élites nord-soudanaises n'ont sur cette question jamais joué le rôle de direction qu'elles veulent assumer à tout propos. Elles partagent toutes, bien que pas exactement dans les mêmes proportions, une responsabilité dans ce qui est vécu socialement comme un échec.

Gouverner pour durer

L'espoir d'une recomposition politique grâce aux accords de paix est mort avec John Garang puisque beaucoup dans la communauté internationale misaient sur une alliance entre le dirigeant du MPLS et le vice-président d'alors (aujourd'hui deuxième vice-président), Ali Osman Mohamed Taha, qui, maître d'œuvre des négociations à partir du printemps 2003, avait parié

sur la paix. Ce dernier, quel qu'ait été son rôle dans le conflit au Darfour¹², avait ensuite tenté à plusieurs moments de faire preuve de plus de flexibilité par rapport aux Occidentaux mais avait dû en rabattre face à son isolement dans le régime, et réaffirmer des positions très différentes de celles qu'il avait défendues (ainsi sur une force onusienne garantissant la mise en œuvre des accords d'Abuja de mai 2006).

Le PCN, souvent affublé d'une série de qualificatifs peu honorables (de totalitaire à policier, en passant par corrompu, etc.) par l'opposition et les pays occidentaux, est une organisation complexe qui a intégré d'autres composantes que les seuls militants islamistes ou les opportunistes ambitieux¹³. Même si les élections de 2010 n'ont pas été un modèle du genre (au Nord mais aussi au Sud), elles ont au moins crédibilisé le fait qu'au-delà des fraudes importantes, le PCN avait un soutien non marginal dans la population.

Aujourd'hui, la génération montante du parti est celle qui a connu les années les plus dures du régime et a accédé à des responsabilités importantes au moment des négociations de paix et de la tentative de normalisation internationale pendant la période 2000-2004 (avant que la crise du Darfour ne soit reconnue comme telle internationalement). Cette génération doit faire face à une triple contradiction.

D'abord, elle est politiquement très polarisée par son histoire dans le régime. Alors que certains ont été promus pour leur rôle dans les négociations avec le MPLS et la communauté internationale, d'autres – notamment parmi les nouveaux ministres nommés après les élections d'avril 2010 – ont une histoire milicienne (les fameux *dababiins*¹⁴) qui fait d'eux les héritiers du djihad mené au Sud. Si cette nouvelle génération n'a pas l'influence des anciens, elle est celle qui, dans les cinq ans à venir, jouera le rôle le plus grand compte tenu de l'âge des principaux décideurs du PCN (souvent plus de 65 ans).

Ensuite, ces promus sont essentiellement des civils aujourd'hui, arrivés aux affaires au moment où le président Omar el-Béchar réaffirmait son statut de président et de militaire – effet de l'éloignement d'Ali Osman Mohamed Taha au moment des négociations (qui se déroulaient au Kenya), d'une hostilité très forte du lobby militaire et sécuritaire aux accords de paix, et du conflit au Darfour. Ce rôle des militaires dans l'équilibre interne du régime est coûteux (comme le démontrent les dysfonctionnements financiers de la Banque

12. S'il négociait la paix au Kenya, il est resté pendant une bonne partie de 2003 en charge du dossier du Darfour.

13. Voir R. Marchal, « Éléments d'une sociologie du Front islamique national soudanais », *Les Études du CERI*, n° 5, 1995 ; « Le Soudan d'un conflit à l'autre », *Les Études du CERI*, n° 107-108, 2004. Ces documents sont accessibles gratuitement sur <ceri-sciencespo.com>.

14. « Ceux qui se battaient contre les tanks [de l'APLS] ». Les ministres des Finances et des Affaires étrangères sont les figures de proue de ce groupe. Entretien, Khartoum, mai 2011.

nationale d'Omdourman) et de plus en plus contraire à la dynamique arabe et internationale. Certes, les élections d'avril 2010 ont rebattu les cartes – le régime affirme sa légitimité internationale et Omar el-Béehir est aujourd'hui un civil – et les soulèvements dans le monde arabe semblent éloigner aujourd'hui la pertinence de nouveaux régimes prétoriens, mais la possibilité accrue d'incidents sur la frontière (toujours à déterminer) entre le Nord et le Sud-Soudan indique que les officiers supérieurs acquis à Omar el-Béehir n'ont pas forcément joué leur dernière carte.

Enfin, cette génération entrée dans l'appareil du parti et de l'État grâce à son rôle dans les négociations de paix est redevable à un dirigeant, Ali Osman Mohamed Taha, qui est aujourd'hui malmené dans la direction du mouvement. Elle est le canal d'expression d'un *aggiornamento* idéologique et politique (certes composite) qui a perdu son principal porte-voix ; d'une ligne politique qui est celle d'un accommodement avec l'Occident sur les questions politiques régionales et d'une ouverture politique qui aboutirait à un accroissement du débat au sein du PCN plutôt qu'à une reconnaissance plus grande des partis d'opposition¹⁵.

La rhétorique actuelle du PCN ne permet guère de déterminer les grandes orientations. Certains secteurs du pouvoir annoncent une réaffirmation de l'identité islamique et arabe du Nord-Soudan et l'inévitable « application de la Shari'a ». Cela devrait être le cas depuis vingt ans... Surtout, il faut être attentif aux soulèvements actuels dans le monde arabe et aux contrecoups de la crise financière de 2008. Celle-ci a entraîné une dévaluation importante de la devise nationale et une altération profonde du niveau de vie pour la majorité de la population. Le contexte international incite le pouvoir à une flexibilité qui correspond peu au caractère martial de certaines déclarations. Des subventions aux produits de première nécessité vont en outre être encore réduites dans les mois à venir. Mieux vaut donc éviter un incident qui pourrait, comme en Tunisie ou en Égypte, faire éclore un mouvement de protestation.

Certes, depuis des années, des fractions du parti sont en faveur de politiques plus hostiles aux accords de paix, à l'Occident et prônent même un retour aux années de fer de 1989-1992. Le succès de cette stratégie serait dû au soutien possible (mais non dépourvu de failles) de la Chine, de l'Inde et de la Russie et de l'évolution des transitions en Libye et en Égypte (voir *infra*).

15. Aujourd'hui, cette nouvelle génération doit en quelque sorte gérer toutes ces contradictions, ainsi que d'autres, liées à des comportements élitaires. Difficile en effet d'imaginer que les cadres dirigeants vont rompre avec les pays occidentaux quand leurs enfants partent étudier en Amérique ou qu'ils y sont devenus récemment propriétaires...

La possibilité d'un cycle sécuritaire, d'un moment andropovien devrait-on dire, n'est pas exclue mais se heurte à un problème de taille en sus de ceux mentionnés précédemment. Un tel régime serait à couteaux tirés avec le Sud-Soudan (ce qui ne consoliderait guère l'appui des puissances émergentes qui demeurent fondamentalement intéressées par le pétrole soudanais) et, surtout, aurait quelques difficultés à conserver l'aide économique occidentale, vitale dans les deux ou trois prochaines années pour éviter une récession d'ampleur au Nord-Soudan (seule une posture favorable des instances de Bretton Woods rendra confiance aux investisseurs internationaux).

Cette tension entre différentes lignes politiques est manifeste dans les multiples déclarations – toujours contradictoires – du président Béchir et dans le jeu de chaises musicales au sommet du parti et de l'État. À peine Salah Abdallah Gosh, ancien chef des services de sécurité, accusé sous le manteau de travailler pour les États-Unis, est-il démis à grand bruit de ses fonctions au sein du parti qu'un autre dirigeant, Ghazi Salah ed-Din, réputé pour son intransigeance dans la négociation sur le Darfour, est annoncé sur le départ...

Enfin, l'état d'esprit de la population n'est pas indifférent à ces débats, et ce d'autant plus que le PCN a sans doute su mieux s'enraciner localement que les grands partis traditionnels qui ont échoué à se réformer durant la période 2005-2010, à coopter une nouvelle génération et à limiter le rôle des grandes familles. Ce qu'on peut savoir de cet état d'esprit est qu'y domine le désir de ne pas retourner dans la période pré-pétrolière où les pénuries étaient la norme et où la guerre enlevait aux habitants leurs enfants.

Le tribalisme politique comme placebo

L'ethnicité a toujours joué un rôle dans la politique soudanaise, comme on le voit dans les sommets de l'administration publique ou dans le recrutement des officiers de l'armée dès l'indépendance (sans même évoquer la période antérieure)¹⁶. Cependant, elle n'a jamais eu le rôle qu'elle a gagné depuis 1999 et la crise au sein du PCN. En toute rigueur, il vaudrait mieux, en suivant John Lonsdale, l'appeler tribalisme politique¹⁷ tant cette dynamique ne concerne que les élites politiques et n'a pour l'heure que peu d'impact sur les relations quotidiennes au sein de la population ordinaire.

16. P. Bechtold, *Politics in the Sudan: Parliamentary and Military Rule in an Emerging African Nation*, New York, Praeger, 1976.

17. J. Lonsdale, « Ethnicité morale et tribalisme politique », *Politique africaine*, n° 61, mars 1996, p. 98-116.

L'émergence de ce tribalisme correspond à la maturation d'une crise idéologique profonde au sein des islamistes, que ne règle pas l'éviction de Hassan Tourabi en décembre 1999, et à l'incertitude des nouveaux clivages (notamment en termes de sécurité) que dessine cette division. On peut aussi penser qu'elle a été grandement facilitée par la rente pétrolière qui apparaît à cette période et accroît la capacité de tisser des réseaux de patronage au-delà du cercle restreint des islamistes.

Ce tribalisme politique – réel ou perçu – s'est imposé comme une grille de lecture de certaines crises au sommet de l'État. Ainsi la récente éviction, début mai 2011, de Salah Abdallah Gosh peut être analysée comme un affaiblissement des réseaux Shaïgi (groupe ethnique d'Ali Osman Mohamed Taha) par rapport à ceux du chef de l'État et d'un des mentors des services de sécurité, Nafie Ali Nafie (Jahili). Cette rumeur renvoie aussi à la possible existence d'une milice (composée de Shaïgi) que Salah Gosh avait créée alors qu'il dirigeait les services de renseignement et qui aurait été démantelée ou profondément modifiée à la veille de sa mise à pied.

Dans la conjoncture actuelle, non seulement ce phénomène tend à être perçu comme l'une des dynamiques structurantes des clivages au sein de la direction de l'État et du parti mais il influence aujourd'hui des champs plus larges et pourrait à terme poser de nouveaux problèmes au pouvoir actuel. En effet, si la communauté internationale s'est concentrée sur le score de Omar el-Béchar aux élections d'avril 2010, peu d'attention a été portée à l'élection des gouverneurs des États fédérés (le Soudan est une fédération même si le pouvoir central demeure omniprésent et omnipotent). Cette légitimité du vote – jusqu'en 2010, les gouverneurs étaient nommés par Khartoum – incite les nouveaux élus à critiquer publiquement la corruption du centre et le non-respect des promesses financières de l'État et, dans le même temps, à construire au plus vite des réseaux de patronage ethniques qui pourraient résister à une réduction significative des dotations financières de Khartoum aux administrations des États fédérés.

Cette volonté de voir enfin le pouvoir central allouer les ressources « nécessaires » au développement local (c'est-à-dire aux administrations locales) s'exprime aussi par le développement de nouvelles associations pour le développement de telle ou telle région. Bien sûr, on ne peut simplement réduire le rôle de ces nouvelles associations à ce seul élément car elles peuvent aussi traduire des compétitions locales, des stratégies de notables locaux pour être cooptés par le centre. Mais leur succès fait penser à cette situation politiquement très particulière des dernières années de la dictature Abboud (1958-1965), quand de nombreuses organisations à vocation « localiste » – à commencer par le Front pour le développement du

Darfour – ont servi de canaux à l'organisation de la révolte populaire contre une dictature pesante.

Sans surprise, cette situation met en exergue un certain nombre de conflits qui affectent aujourd'hui le Nord-Soudan, du Darfour au Sud-Kordofan en passant par l'Est. Si l'analyse qui précède a quelque validité, on comprend pourquoi cette dynamique recèle plus une dissolution du lien citoyen dont on a souligné la force toute relative que la fameuse alliance des périphéries¹⁸ qui devrait, selon la doxa des opposants, apporter enfin la démocratie au Nord-Soudan.

UNE NOUVELLE POLARISATION NORD-SUD ?

L'indépendance du Sud-Soudan n'est pas encore acquise que le gouvernement de Khartoum fait flèche de tout bois pour souligner combien le Nord-Soudan demeure essentiel à la survie économique du Sud. Il le fait de la façon la plus maladroite, et donc hostile, qui soit : en bloquant les approvisionnements arrivant du Nord.

Le Sud-Soudan est aussi courtisé par ses voisins et alliés mais peut devenir le terrain d'expression de tensions entre ces derniers. Quatre pays doivent retenir l'attention en première approximation : l'Érythrée, l'Éthiopie, l'Ouganda et le Kenya¹⁹. Deux autres vont jouer un rôle important dans la manière dont Khartoum pourra redéfinir sa place au niveau régional : la Libye et l'Égypte.

Si l'on essaie d'interpréter les tendances actuelles au niveau régional, on voit se dessiner une nouvelle polarisation Nord-Sud qui concerne moins le Soudan (encore que le problème soit loin d'y être réglé et qu'un « nouveau Sud » puisse émerger au Nord-Soudan) que les alignements régionaux. Les changements de régime en Libye et en Égypte vont donner un espace diplomatique accru à Khartoum. L'Érythrée peut certes ici et là tenter d'activer des dissidences mais Asmara ne pourra que réagir aux choix éthiopiens. Ces derniers consistent en un équilibre difficile entre Nord-Soudan (où des infrastructures routières ont été construites pour approvisionner le Nord et l'Ouest éthiopien) et le Sud-Soudan où les sympathies idéologiques, le pétrole et les alliances géopolitiques sont des motivations fortes. Si l'Ouganda et le Kenya ont toujours eu un rôle dans la guerre civile soudanaise, les nouvelles

18. Idée défendue par John Garang de son vivant, et reprise par l'opposition, selon laquelle les périphéries du Soudan doivent s'allier contre les groupes arabes riverains du Nil qui, historiquement, contrôlèrent l'État soudanais.

19. On réserve à un autre article le cas du Tchad et de la République centrafricaine.

ambitions ougandaises – qui seront peut-être contrecarrées par la crise politique et sociale actuelle après des élections contestées – soulignent la tentative de Kampala de jouer plus que les utilités militaires pour le MPLS en accueillant et en entraînant les organisations armées du Darfour. La crise somalienne et la possibilité d'émergence d'une économie pétrolière régionale confèreraient ainsi à l'Ouganda un rôle d'hégémon qui n'est pas sans rappeler celui qu'il ambitionnait d'obtenir dans les années 1990 dans la région des Grands Lacs.

L'Érythrée confirmée dans son rôle de spoiler?

Asmara est sans doute l'allié le plus ambivalent du nouveau régime de Juba. En effet, l'Érythrée n'a pas ménagé sa peine dans les années 1990 pour aider le MPLS. Ses dirigeants ont bénéficié de toutes les facilités et leurs troupes ont pu y être entraînées, l'Érythrée reprenant un peu les fonctions de sanctuarisation de l'Éthiopie de Mengistu Haïlé Mariam.

Les négociations entre la direction du MPLS et le PCN à partir de juin 2002 ont été applaudies comme une victoire politique mais elles sont vite apparues comme un déclassement supplémentaire de l'Érythrée dans le nouveau contexte régional. En effet, privée du MPLS, la grande coalition de l'opposition soudanaise, déjà minée par des ralliements et des divisions internes, n'avait plus aucune raison d'être. L'Érythrée, de carrefour des oppositions des États de la région, redevenait un petit pays d'autant plus pauvre que les États-Unis refusaient toutes ses offres de service dans la construction d'infrastructures de renseignements dans la lutte globale contre le terrorisme.

C'est sans nul doute pour cette raison que les dirigeants érythréens ont tenté de nouer des relations étroites avec les mouvements insurgés darfouris dès 2004 et n'ont cessé depuis de proposer leurs services. L'accord de paix signé avec Khartoum en 2006 par le Congrès Beja²⁰, très fortement influencé par Asmara, correspondait à une volonté de l'Érythrée de pacifier sa relation avec Khartoum à un moment où ses relations avec l'Éthiopie allaient de mal en pis à cause de son soutien à l'Union des Tribunaux islamiques dans le centre-sud de la Somalie²¹.

Depuis, le président érythréen a soufflé le chaud et le froid sur sa relation avec le MPLS, perçue par les dirigeants sud-soudanais comme de moins en moins productive. En effet, Asmara n'a pas hésité à condamner la corruption

20. Organisation d'opposition au régime soudanais qui recrute dans l'ethnie beja vivant sur la zone frontalière avec l'Érythrée.

21. R. Marchal, «Somalie: un nouveau front anti-terroriste?», *Les Études du Ceri*, n° 135, 2007.

au sein du MPLS, puis à affirmer que l'unité du Soudan était la meilleure solution pour ce pays, une posture qui tient à la fois d'une volonté d'approfondir la normalisation avec Khartoum et à la croyance en l'exceptionnalité du cas érythréen.

Aujourd'hui, le presque *casus belli* est plutôt la part (belle) que font les Sud-Soudanais à l'Éthiopie. Mais l'Érythrée est aussi contrainte par un dispositif régional en pleine reconfiguration et par des sanctions internationales, en vigueur depuis décembre 2009, liées à son attitude vis-à-vis de la Somalie. D'une part, le régime libyen actuel a un avenir limité et il est peu probable que son successeur affiche les mêmes objectifs dans la région et donne à ses alliés (dont l'Érythrée) les mêmes moyens pour y parvenir. Khartoum en bénéficiera davantage qu'Asmara. La même remarque vaut pour l'Égypte, avec qui l'Érythrée avait esquissé un rapprochement sur la base de la contestation des ambitions éthiopiennes sur le Nil.

Il reste néanmoins deux opportunités importantes. La première est la possible reprise d'opérations militaires au Darfour par des insurgés soutenus par Kampala et Juba. Très vite, Asmara pourrait utiliser les amitiés tissées lors des épisodes précédents de la crise, même si l'absence de moyens financiers limite son influence. L'autre opportunité pourrait être l'hospitalité fournie à terme à de nouveaux mouvements régionalistes soudanais – en dehors du Darfour – en délicatesse avec Khartoum. Mais on resterait alors dans le cadre de cette alliance paradoxale définie à l'été 2006 entre Khartoum et Asmara.

Éthiopie: l'ambition de ses moyens?

L'Éthiopie de Meles Zenawi a sans aucun doute été le grand vainqueur des deux dernières décennies, jusqu'au faux pas qu'a représenté la répression violente des élections de 2005 (trop visible pour être niée internationalement) et à l'énorme erreur de calcul qu'a été l'intervention militaire en Somalie (décembre 2006-janvier 2009)²².

Par rapport au Soudan, Addis-Abeba a durant les années 1990 eu une posture beaucoup plus mesurée qu'Asmara²³. Cependant, l'Éthiopie n'a guère goûté la tentative d'assassinat, qui impliquait Khartoum, d'Hosni Moubarak à son arrivée à un sommet de l'OUA en juin 1995. Mais, à l'opposé de l'Érythrée

22. Au lieu de défaire les mouvements islamistes, cette intervention a donné une seconde vie à la tendance djihadiste au sein de l'Islam politique somalien.

23. La première grande offensive de Khartoum après le coup d'État de juin 1989 au Sud-Soudan est rendue possible par le transit de ses troupes sur le territoire éthiopien au printemps 1992. Difficile de croire qu'Addis-Abeba n'avait pas donné son accord.

va-t-en-guerre, les dirigeants éthiopiens ont su jouer une partition plus complexe, obtenant un soutien occidental multiforme et la mise au rencart des ambitions de groupes islamistes opérant sur leur territoire grâce à une action déterminée de Khartoum. La guerre contre l'Érythrée en 1998 a donné l'occasion d'un réchauffement important des relations avec Khartoum qui s'est traduit par l'isolement de l'Érythrée et, surtout, par un accroissement important des relations économiques afin de tempérer les problèmes créés par l'enclavement de l'Éthiopie.

Les deux partis au pouvoir à Addis-Abeba et Juba partagent, sinon la même idéologie, du moins un même présupposé fondamental : la certitude qu'ils sont les seuls légitimes à diriger leur pays à cause de la guerre qu'ils ont menée pendant des années. Le multipartisme n'est accepté que comme un mal nécessaire pour plaire aux donateurs, mais non comme ouvrant la possibilité d'une alternance au pouvoir.

Au-delà de cet aspect idéologique, les deux pays ont des intérêts communs, à commencer par la sécurisation d'une longue frontière commune où les heurts et les conflits armés intercommunautaires sont fréquents et meurtriers. Cette frontière, toujours non délimitée, est une zone qui pourrait aussi receler d'importantes matières premières énergétiques ou minières.

Depuis 2002, et encore plus après janvier 2005, le triangle Addis-Abeba/Juba/Khartoum est devenu à la fois incontournable et en même temps sujet à des périodes de fièvre. Si Addis-Abeba a toujours montré une inquiétude vis-à-vis du rapprochement entre Khartoum et Asmara, le régime éthiopien a tenu à informer directement Khartoum de ses actions au Sud-Soudan afin de souligner qu'il traitait également les deux régimes. Cette posture peut durer dans la période qui s'ouvre avec l'indépendance formelle du Sud-Soudan mais elle sera beaucoup plus délicate à gérer, en premier lieu parce que les relations entre Khartoum et Juba ne seront pas très sereines.

Surtout, Addis-Abeba va devoir arbitrer des intérêts délicats à faire coexister dans un tel contexte. En effet, le pétrole est au Sud, et l'indépendance du Sud-Soudan laisse augurer que la logistique de l'approvisionnement éthiopien devra évoluer, sauf accord (aujourd'hui improbable) entre Khartoum et Juba. De même, au niveau sécuritaire, l'Éthiopie et le Sud-Soudan ont de nombreux points communs et les mêmes alliés internationaux (d'Israël aux États-Unis en passant par l'Union européenne). Cependant, les infrastructures portuaires et routières qui permettent un approvisionnement moins coûteux du Nord et de l'Ouest éthiopiens sont situées au Nord-Soudan et il faudra ne pas mécontenter Khartoum – même si l'État soudanais a tout intérêt à générer de nouvelles activités économiques pour pallier la diminution des revenus pétroliers.

Enfin, les questions frontalières ont pour l'instant été gérées avec beaucoup de tact par les parties prenantes, pour peut-être éviter de devenir les otages de rivalités locales et d'accrochages sans réelle gravité mais qui pourraient prendre de l'ampleur – comme cela a failli être le cas dans l'État de Gedaref, où des affrontements ont eu lieu entre forces de l'ordre et paysans éthiopiens accusés d'avoir occupé indument des terres soudanaises.

Cette appréciation des choix se fait également dans un contexte géopolitique marqué, comme on le verra plus loin, par le débat sur le Nil et la crise somalienne où Addis-Abeba doit contrecarrer les ambitions et les objectifs de Khartoum, qui sympathise avec les islamistes au sein du Gouvernement fédéral transitoire, mais aussi de Kampala, sans même évoquer les réticences kenyanes sur certains projets de barrage qui auront un impact sur le lac Turkana...

Le Sud-Soudan comme nouvelle frontière de l'Ouganda et du Kenya

Sans grande surprise, compte tenu des conditions dans lesquelles la guerre au Sud-Soudan des années 1990 a été menée, le Kenya et l'Ouganda apparaissent à terme comme les grands gagnants économiques de l'indépendance du Sud-Soudan.

Ces deux pays ont joué des rôles différents mais vitaux dans l'appui au MPLS et sa logistique depuis l'effondrement du régime éthiopien en 1991²⁴. John Garang et les cadres de son mouvement ont en effet bénéficié de l'hospitalité du Kenya qui a officiellement parrainé les négociations de paix de 2002 à 2005. Depuis lors, les entreprises kenyanes ont été le fer de lance des investisseurs au Sud-Soudan et y sont aujourd'hui dans une position dominante dans les services et la grande distribution. Cette situation n'est évidemment pas due au seul *soft power* du Kenya mais également aux liens personnels tissés depuis des années entre des commandants de l'APLS et les milieux dirigeants kenyans.

L'amitié entre le président ougandais et le dirigeant de l'APLS (le MPLS étant alors plus virtuel que réel) n'était pas feinte mais n'excluait pas les affaires, petites et grandes. Si l'Ouganda a été dans la guerre le pays de transit des armes, munitions et autres approvisionnements pour l'APLS, les militaires ougandais en ont tiré quelque profit.

24. International Crisis Group, «Sudan: Regional Perspectives and the Prospect of Southern Independence», *Africa Report*, n° 159, 2010; R. Marchal, «The Regional Dimensions of Sudanese Politics», in Coll., *Sudan: No Easy Ways Ahead*, Berlin, Heinrich Böll Foundation, 2010, p. 79-96.

Depuis lors, la donne a changé et les liens privilégiés de Yoweri Museveni et d'officiers supérieurs ougandais avec des dirigeants de cette période ont été mobilisés pour poursuivre les affaires. Surtout, les Ougandais fournissent la main-d'œuvre des multiples projets internationaux, des quelques entreprises de services et de la petite distribution, même si les incidents sont nombreux à cause du comportement parfois violent de leurs partenaires sud-soudanais.

La posture du président ougandais n'est pas seulement liée aux prébendes qu'il compte tirer d'une telle histoire : c'est plus fondamentalement une seconde tentative, après celle dans les Grands Lacs, de jouer un rôle géopolitique régional en bonne intelligence avec les intérêts occidentaux dans cette zone.

D'une part, l'Ouganda a une influence déterminante sur la Mission de l'Union africaine en Somalie (Amisom), au point d'être capable de jouer à Mogadiscio une carte différente de celle de l'Éthiopie. Cette implication en Somalie donne à l'Ouganda des moyens sans commune mesure avec ce que le budget national pouvait allouer à ses militaires²⁵.

De l'autre, l'Ouganda s'est arrogé un nouveau rôle dans les conflits soudanais au nom de l'éradication de l'Armée de résistance du Seigneur et de la solidarité vis-à-vis des mouvements de libération. Sans doute à la demande de la direction du MPLS, mais certainement aussi sur la base de ses intérêts bien compris, l'Ouganda accueille aujourd'hui les mouvements insurgés darfouris, octroie villas et protection à leurs chefs et entraîne leurs troupes. Les effets de cet appui sont manifestes dans les diverses réconciliations entre factions rivales darfouries auxquelles on assiste à l'aube de la signature d'un nouvel accord de paix mort-né pour le Darfour.

Les motivations du président ougandais ne relèvent pas du seul champ militaire car, derrière cette implication, il y a une volonté d'arrimer le Sud-Soudan à ses voisins du Sud en sachant que ce dispositif engendrerait des gains substantiels pour l'Ouganda en termes de marchés, de bassins d'emploi mais aussi d'élaboration d'une économie régionale du pétrole (voir *infra*).

Ce positionnement est aussi instructif dès lors qu'on considère la densification des relations régionales et les compétitions en cours, que cela soit vis-à-vis de l'Union européenne (accord de partenariat économique) ou des États-Unis – plus réservés aujourd'hui qu'hier sur la capacité du régime éthiopien à maintenir sa stabilité interne à un prix politiquement acceptable.

25. C. Onyanbo-Obbo, «In East Africa a Silent Drama is Unfolding and No one is Paying Attention», *The East African*, 2 mai 2011.

*Un appui diplomatique accru de la Libye et de l'Égypte
à l'égard de Khartoum*

Paradoxalement, le régime soudanais au pouvoir depuis juin 1989 est sans doute celui qui dans les prochains mois bénéficiera le plus du printemps arabe. Certes, à Khartoum et à Juba, les opposants font leurs comptes et tous estiment que la corruption du régime, la difficulté des conditions de vie actuelles – y compris dans la capitale, lieu le plus privilégié du pays – et l'impasse politique fournissent de bonnes raisons d'espérer un soulèvement populaire malgré la répression très brutale d'une première tentative en février 2011.

Au risque de se tromper magistralement, il faut souligner une importante différence entre ces processus révolutionnaires régionaux et la situation nord-soudanaise qui rend ce scénario improbable. La population en général reste convaincue que ce qui arrive aujourd'hui au (Nord-)Soudan est largement le fait d'une grande conspiration internationale. On peut y voir une victoire de la propagande du PCN ou l'incrédulité d'une population face à ses propres errements, mais ce dispositif rend difficile une montée en puissance d'une opposition au régime, et ce d'autant plus que les forces politiques qui pourraient offrir une alternative ont une crédibilité minimale.

Lorsqu'on considère les transitions brouillonnes en cours en Tunisie et en Égypte, quelle qu'en soit l'issue, il fait peu de doute que les Frères musulmans (ou la tendance islamique) jouiront d'une nouvelle influence sur la gestion des affaires. Il ne s'agit pas ici de prétendre qu'ils vont défendre les mêmes politiques, éventuellement anti-occidentales. Au contraire, les intérêts d'État et l'ouverture démocratique auront des effets complexes et aboutiront à des résultats originaux. Mais une chose est sûre : le Nord-Soudan, qui a cultivé des liens avec ces organisations de la mouvance islamiste, ne sera ni maltraité, ni isolé.

Au contraire, la fin du positionnement pro-israélien et pro-américain du Caire, la compétition pour les eaux du Nil et les liens tissés entre armées soudanaise et égyptienne, notamment après 2000, vont fournir les réseaux d'amitiés utiles pour gérer certains problèmes internationaux et éviter les diktats occidentaux sur la politique intérieure mais aussi régionale.

Le cas de la Libye est aussi intéressant car le soutien de Khartoum aux dissidents de Benghazi, soutenus eux-mêmes par les pays occidentaux, doit nous rappeler que les intérêts les plus divergents peuvent parfois converger. En effet, les relations entre les régimes soudanais et libyen ont été compliquées avant même le coup d'État de juin 1989 : la Libye s'était opposée à Hissène Habré au Tchad, avait soutenu les diverses oppositions armées à son régime et eu son rôle dans la première grande conflagration au Darfour entre 1987

et 1989. Depuis 2003, les relations étaient devenues très difficiles à cause de l'appui que Tripoli donnait à certains mouvements darfouris et de son alliance avec le Tchad (qui assurait le transit d'une partie de ces équipements). Idéologiquement, tout séparait le régime islamiste au pouvoir après le coup d'État de juin 1989 et le dirigeant libyen, plus hétérodoxe sur l'Islam et sur ses alliances; pourtant les relations entre les deux pays ne s'étaient pas détériorées, en grande partie en raison des sanctions internationales qui ont frappé la Libye dès 1992.

Très clairement, le régime soudanais parie sur l'opposition de Benghazi en sachant que celle-ci, tôt ou tard, sera déterminante dans la composition du nouveau régime libyen. En se comportant ainsi, Khartoum rend service à certains pays arabes (et occidentaux) mais parie aussi sur une aide massive allouée par le nouveau régime (au moins temporaire) qui récompensera son appui à un moment délicat.

PROBLÈMES RÉGIONAUX

Trois grands problèmes sont posés par l'indépendance du Sud-Soudan. Aucun n'est réellement réhibitoire mais tous exigent une grande attention de la part des acteurs locaux et internationaux pour éviter une escalade diplomatique, et peut-être des tensions qui pourraient déboucher sur la violence. Si l'exposition qui suit tend à durcir le trait, il ne faudrait pas croire que la guerre est la seule conclusion qui s'impose, mais plutôt que les États de la région et la communauté internationale vont devoir être plus imaginatifs qu'ils ne l'ont été jusqu'à présent.

Le premier problème a une actualité redoublée puisqu'il met en cause très directement l'Égypte et concerne le partage des eaux du Nil. Il s'agit à la fois d'un problème économique, humain, et de polarité régionale dans la mesure où les pays de l'amont entendent dicter un *aggiornamento* qui ne peut qu'être coûteux pour l'Égypte et le Nord Soudan. Les transformations politiques en Égypte, notamment l'arrivée prévisible et en nombre des Frères musulmans dans le nouveau gouvernement égyptien, redoublent un antagonisme entre le Nord-Soudan et l'Égypte, tous deux partisans du *statu quo*, et l'Éthiopie alliée aux pays riverains en amont, même si tous disent vouloir le résoudre par la seule discussion.

Le second problème est lié aux questions de frontière et s'inscrit dans un double dispositif. D'abord, comme jeune État dont le nationalisme est le principal ciment, le Sud-Soudan aura à cœur de marquer sa souveraineté sur des terres qui, au fil des années de crise, auraient connu une annexion

rampante de la part des populations frontalières, notamment le long de la frontière avec l'Ouganda. Cela concerne bien sûr le difficile tracé de la frontière entre Nord et Sud mais le problème est plus général. De plus, au-delà de l'accession du Sud-Soudan à l'indépendance, une économie pétrolière régionale est en train de prendre forme dans la mesure où des découvertes substantielles dans les blocs B et E au Sud-Soudan, l'exploitation du pétrole ougandais et la possibilité d'identifier des champs pétroliers offshore au Nord du Kenya, à proximité de la frontière somalienne, fournissent les conditions macro-économiques pour la construction de nouveaux oléoducs capables d'acheminer l'huile vers l'océan Indien, sans doute, comme on le prétend, vers un nouveau complexe portuaire qui serait construit près de Lamu²⁶. Or il est plausible que certains champs pétroliers se trouvent sur les zones frontalières.

Le troisième problème est le rééquilibrage en cours dans la grande région qui met aux prises deux organisations sous-régionales aux finalités très différentes. La première est l'Autorité intergouvernementale pour le développement (Igad) et la seconde, la Communauté est-africaine. Dans cette compétition est remis en cause le statut de puissance de l'Éthiopie alors que l'Ouganda affirme de nouvelles ambitions régionales, cette fois-ci non plus dans la région des Grands Lacs mais dans la Corne de l'Afrique.

La question des eaux du Nil

Le partage des eaux du Nil est un problème ancien auquel on a fini par ne plus prêter attention²⁷ et l'une des grandes questions géopolitiques qui n'ont fait, étrangement, l'objet d'aucune négociation entre le MPLS et le PCN entre 2002 et 2005.

Le partage des eaux du Nil a fait l'objet de plusieurs accords durant la période coloniale (le plus important étant celui de 1929 donnant à l'Égypte un droit de veto sur tout projet affectant le Nil). Le dernier, conclu en 1959 entre Khartoum et Le Caire, confirmait une claire prééminence de l'Égypte. Cette situation n'était pas injustifiée dans la mesure où l'Égypte, à l'inverse des autres pays riverains, ne peut pas compter sur les pluies pour développer son agriculture, et dans la mesure où l'allocation globale d'eau par habitant y est inférieure de près de 20 % au seuil limite défini internationalement. Cependant, ces accords mettaient hors-jeu les besoins, notamment énergétiques, des autres pays.

26. Voir l'article de Benjamin Augé dans ce numéro.

27. J. Waterbury, *Hydropolitics of the Nile Valley*, Syracuse, University of Syracuse Press, 1979.

La croissance démographique et, surtout, l'arrivée de la Chine sur le continent (tout particulièrement en Éthiopie) ont évidemment suscité une volonté de réforme. L'Éthiopie a fait valoir que le Nil bleu était le principal pourvoyeur d'eau du Nil et que des projets hydroélectriques ambitieux pourraient permettre un saut qualitatif de la forte croissance que connaît ce pays depuis 2005 (environ 11 % par an). D'autres pays riverains ont également mentionné des projets hydroélectriques, mais qui n'ont pas l'ambition ni l'impact de ceux envisagés en Éthiopie. En mai 2010, au sein de l'Initiative du Bassin du Nil (IBN²⁸), l'Éthiopie obtenait le soutien de pays en amont du Nil blanc mais aurait eu besoin d'une voix supplémentaire pour faire passer sa proposition de réallocation des eaux du Nil : celle d'un Sud-Soudan pas encore indépendant. Depuis lors, le gouvernement sud-soudanais a dû clarifier sa position, qui consiste aujourd'hui à temporiser. L'Éthiopie, n'en déplaise à son dirigeant, n'a pas non plus trouvé le financement pour ses projets, la construction du principal barrage requérant près de 5 milliards de dollars. Le gouvernement intérimaire égyptien a également calmé le jeu en demandant un peu de temps pour pouvoir reconsidérer le dossier et évaluer les offres (peu détaillées) de partenariat faites par Addis-Abeba. Mais le désaccord reste complet sur le fond. Il l'est d'autant plus à ce stade que des considérations géopolitiques sont également sous-jacentes à cette remise en cause du *statu quo*. En effet, dans cette renégociation – ou dispute, tant les propos échangés ont été âpres en 2010 –, il est clair que se joue aussi le statut de puissance de l'Égypte relativement à l'Éthiopie. Comme analysé précédemment, tout en se gardant d'aller trop loin, les deux pays n'ont pas hésité à parler de guerre. Cette rivalité est aiguisée par le jeu israélien dans la région. Tel-Aviv est en effet le grand vainqueur des événements actuels. Sa présence au Sud-Soudan est assurée notamment dans le domaine militaire et sécuritaire et ce sont des compagnies d'ingénierie israéliennes qui ont conçu les plans des grands barrages à construire sur le Nil bleu, l'affluent éthiopien du Nil. Les islamistes à Khartoum et au Caire n'ont donc pas eu grande difficulté à utiliser cet élément dans leurs critiques de l'Éthiopie.

Problèmes de frontières et économie pétrolière

Comme en Afrique de l'Ouest, la Grande Corne de l'Afrique est dans l'expectative tant la possibilité de découvertes pétrolifères y est grande. L'attention internationale est aujourd'hui concentrée sur le Sud-Soudan et

28. Créée en 1999, l'IBN rassemble les pays riverains du Nil.

les débuts de l'exploration de deux blocs (B et E) qui apparaissent fort prometteurs. En fonction des résultats, la question de l'acheminement de l'huile pourrait rebondir.

Pour l'heure, la seule solution existante est le complexe d'oléoducs qui transporte le pétrole brut jusqu'à Port-Soudan. C'est ce monopole qui fournit à Khartoum le principal moyen de pression sur Juba (même s'il en existe d'autres, liés aux échanges commerciaux totalement déséquilibrés en faveur du Nord). En effet, même si le gouvernement du Sud-Soudan peut imaginer réduire la quantité de pétrole acheminée vers le Nord, il ne peut tenir une telle position longtemps sans mécontenter les réseaux de patronage et de corruption à l'intérieur même de l'appareil gouvernemental et du MPLS.

La recherche d'une alternative s'inscrit en fait dans un double contexte, local comme on vient de le décrire mais aussi plus régional, car l'Ouganda devient également un producteur de pétrole et aura besoin à terme de résoudre le problème de son enclavement. L'existence d'un oléoduc débouchant sur un grand port de l'océan Indien est donc un facteur dynamique de ses revenus pétroliers. Quant au Kenya, il est également intéressé à lancer la prospection pétrolière dans la zone frontalière avec la Somalie, notamment offshore²⁹.

Il est difficile aujourd'hui de prévoir les développements de ces scénarios. Il y a peu d'information publique et la presse se fait plutôt le porte-parole des espoirs (toujours infondés) des États de la région. Reste que cette dynamique suggère une réappréciation d'une question souvent laissée dans les limbes depuis l'indépendance : la délimitation des frontières.

On a mentionné l'échec d'une proposition d'accord entre le Kenya et la Somalie, qui concernait le socle offshore. Mais il y a plus, et on peut déjà entrevoir des discussions entre différents pays. Sont ainsi en cours des négociations entre l'Ouganda et le Sud-Soudan. Une commission frontalière entre l'Éthiopie et le Sud-Soudan est également programmée. On peut anticiper à terme que ce problème se posera avec la Centrafrique depuis qu'un contrat d'exploration a été octroyé à une compagnie chinoise dans la zone des trois frontières.

Il faut bien sûr raison garder. La délimitation des frontières n'implique pas mécaniquement une crise diplomatique entre pays concernés et les bonnes relations d'aujourd'hui peuvent augurer de règlements consensuels. L'expérience érythréenne – mais le conflit avec Addis-Abeba ne se limitait pas initialement à un conflit frontalier – rappelle cependant qu'un jeune État

29. Ce fut l'occasion d'un pataquès diplomatique avec le gouvernement transitoire somalien qui n'honora ni le Kenya ni les Nations unies conduites alors par Ahmedou Ould Abdallah.

se conçoit toujours comme spolié par ses puissants voisins (ce qui était fondé dans le cas érythréen) et adopte une posture très nationaliste dans la négociation.

C'est ce qu'on voit dans la négociation autour de la question d'Abyei³⁰ mais cela se produira à terme également lorsque la délimitation de la frontière entre Nord et Sud-Soudan sera entreprise, sans évoquer ici les autres pays riverains. La probabilité de tensions n'est pas forcément liée à la position défendue par le gouvernement à Juba : elle est plus souvent l'effet des ambitions politiques locales et du chevauchement de certains antagonismes ethniques des deux côtés d'une même frontière³¹.

L'actualité de cette question frontalière va bien sûr être fonction de différents paramètres, la probabilité de la découverte de ressources naturelles étant sans doute le premier d'entre eux. Reste que l'appétence pour une économie rentière incitera rapidement les élites sud-soudanaises, une fois l'hypothèque d'une guerre avec Khartoum levée, à s'intéresser à cette problématique qui peut rapporter gros.

Rééquilibrage entre organisations sous régionales : Igad versus Communauté est-africaine

Au-delà des politiques nationales, est peut-être en train de se jouer dans l'indépendance du Sud-Soudan et la crise somalienne un rééquilibrage de zones d'influence ou, en tout cas, la déconstruction d'un hégémon régional, l'Éthiopie. Traditionnellement, c'est en effet l'Éthiopie qui constituait le centre de gravité de la région pour des raisons évidentes (à la fois démographiques, militaires et diplomatiques). Cette situation est paradoxalement remise en cause à l'heure où l'Éthiopie apparaît comme le plus grand allié de l'Occident dans la grande région.

Pour le comprendre, il faut d'une part considérer les limites diplomatiques de l'Éthiopie. Addis-Abeba est certes incontournable mais a réduit l'organisation régionale, l'Igad, à un simple instrument d'influence. Les débats y sont préemptés au point que la crise somalienne est de plus en plus gérée soit au niveau national, soit au sein de la Communauté est-africaine qui compte parmi

30. Faisant initialement partie du Sud-Soudan, la zone d'Abyei a été rattachée au Nord-Soudan en 1956. En 1972, les accords de paix prévoyaient un référendum d'autodétermination qui n'a jamais été organisé. Cette demande a été reprise dans le texte de janvier 2005. Le scrutin d'autodétermination prévu en janvier 2011 n'a pu se tenir faute d'accord entre les parties. Abyei est occupée militairement depuis mai 2011 par l'armée nord-soudanaise.

31. Pour une illustration de ces enjeux locaux autour des frontières, voir l'article de Lotje de Vries dans ce numéro.

ses membres le Kenya, l'Ouganda et le Burundi – c'est-à-dire trois pays dont les armées sont de façon permanente ou plus opportuniste impliquées sur le territoire somalien. Cette différenciation des postures est aujourd'hui particulièrement apparente dans les débats qui touchent à l'extension du mandat du Gouvernement fédéral transitoire somalien, l'Éthiopie travaillant à une éviction du président actuel alors que les pays de la Communauté est-africaine s'accommodent de son maintien au pouvoir, quitte à déconsidérer les règles constitutionnelles. Il n'est pas anodin que lors du sommet d'avril 2011, les chefs d'État de la Communauté est-africaine aient envisagé l'adhésion de la Somalie à leur organisation³²...

Cette évolution se manifeste également dans la perspective d'un Sud-Soudan indépendant. En effet, l'Éthiopie peut certes enraciner son influence dans la coopération militaire et sécuritaire avec Juba mais les flux économiques du Sud-Soudan sont clairement dirigés vers le Sud puisque les infrastructures routières et l'état de l'économie éthiopienne ne laissent pas espérer des relations commerciales significatives avant longtemps. Au contraire, le Kenya dispose des milieux d'affaires et des instruments financiers pour intervenir massivement au Sud-Soudan. Si l'Ouganda joue de ce point de vue un rôle plus secondaire, les ambitions de reconnaissance régionale de Yoweri Museveni lui font jouer un rôle qui n'est pas sans rappeler celui des années 1990 pour le Rwanda. Aujourd'hui, l'armée ougandaise entraîne les combattants des groupes insurgés darfouris alors que leurs dirigeants bénéficient d'une hospitalité généreuse à Kampala, ce qui facilite les réunifications de différents groupes. Il ne faut pas simplement y voir un service rendu au gouvernement sud-soudanais, qui pourrait s'attirer les foudres de la communauté internationale s'il hébergeait et entraînait des mouvements armés hostiles à Khartoum, mais aussi la volonté à terme de jouer ce rôle de mentor militaire du MPLS en approfondissant les liens tissés lors de la guerre de 1983 à 2002.

La messe n'est cependant pas dite, dans la mesure où l'Ouganda entre dans une crise politique sérieuse après des élections gagnées dans des conditions discutées et une répression violente de l'opposition conduite par Kizza Besigye. De plus, la situation à Mogadiscio est paradoxale, les gains militaires significatifs de l'Amisom étant constamment fragilisés par l'incapacité du gouvernement somalien de remplir le vide politique et par l'intensification des critiques vis-à-vis du comportement des forces ougandaises, de plus en

32. La fin du mandat des actuelles institutions de transition est prévue le 21 août 2011. Cette différence politique marquée entre l'Éthiopie et l'Ouganda a été réitérée avec force lors de la dernière réunion du Groupe de contact international sur la Somalie à Kampala début juin (après la rédaction de cet article) : le siège éthiopien était vide alors que le président Museveni demandait une prolongation d'un an du mandat de l'actuel président somalien et de son gouvernement...

plus souvent accusées de crimes de guerre. Quant au Kenya, il n'a jamais fait preuve d'une grande appétence pour une politique régionale énergique et s'en est toujours remis à son *soft power*.

Addis-Abeba n'est donc pas dénué de moyens mais reste pris dans un réseau de relations où Khartoum et Asmara jouent un rôle central, le premier pour l'approvisionnement énergétique de l'Éthiopie, le second pour un conflit dont personne ne peut imaginer la fin, comme l'attestent les récentes déclarations belliqueuses du Premier ministre éthiopien appelant à un changement de régime.

La diplomatie du jeune Sud-Soudan va donc être placée devant des choix difficiles. Son intérêt stratégique est de s'arrimer à l'Afrique de l'Est, dont la forte croissance est une garantie pour son développement et congruente avec les alliances passées du MPLS. S'investir dans l'Igad est une manière de calmer certaines craintes géopolitiques de Khartoum tout en satisfaisant Addis-Abeba, mais c'est aussi se contraindre dans une organisation dont l'efficacité est aujourd'hui très limitée.

Traditionnellement deux pays jouaient un rôle stratégique pour le Soudan, l'Éthiopie et l'Égypte. Deux autres étaient apparus plus récemment comme des partenaires difficiles avec lesquels il fallait composer, l'Érythrée et la Libye.

L'indépendance du Sud-Soudan produit des recompositions importantes du paysage régional mais aussi une nouvelle définition de la région (et sans doute pourra-t-on critiquer cet article pour ne pas avoir souligné le rôle des pays du Conseil de coopération du Golfe).

Pour le dire simplement, on peut avoir l'impression que le clivage Nord-Sud au Soudan produit une nouvelle polarisation entre Égypte, Libye et Nord-Soudan d'un côté, et Kenya, Ouganda et Sud-Soudan de l'autre.

Érythrée et Éthiopie, peut-être parce qu'ils sont empêtrés dans leur propre conflit et s'essouffent dans la crise somalienne, ou parce que le partage des eaux du Nil peut devenir un autre élément de polarisation (y compris entre Éthiopie et Kenya), ou encore parce que les rares infrastructures du Sud-Soudan vont du Nord au Sud, sont provisoirement à la marge bien qu'ils jouent un rôle important (au moins pour l'Éthiopie).

Une telle situation, si la description qui en est faite ici est valide, ne pourra durer longtemps car elle recèle certains risques de déstabilisation et, surtout, reste prisonnière de l'absence de réponse sur des questions essentielles comme le devenir du régime érythréen, la capacité des nouveaux régimes arabes à mener une politique régionale autonome de certains choix géopolitiques et la situation économique dans la grande région.

Cette analyse ne prédit pas la guerre même si elle ne l'exclut pas, mais elle souligne combien la création d'un nouvel État nous amène à redéfinir les constructions étatiques et leur mise en système dans une région redessinée ■

Roland Marchal
CNRS – CERI

Abstract

South Sudan and the reconfiguration of the Greater Horn of Africa

The independence of South Sudan is going to reframe several strategic issues. Three sets of questions are looked at in this paper. First, the secession will have a strong impact on North Sudan beyond the relations between the two states. It will also reshape the relations of the two Sudans with the whole region that have already been affected by the Arab Spring and the strong economic growth of the East Africa Community. Although South Sudan may adopt a very conservative stance on its policy toward the region, the mechanical effect of its independence may help redefining the stakes in traditional or more recent regional issues such as the Nile's waters sharing arrangements and the competition of different projects of regional oil economy in the Greater Horn of Africa.