

Envisager un Soudan du Sud stable

Rapport spécial N° 4

mai 2018

Envisager un Soudan du Sud stable

Rapport spécial N° 4

mai 2018

Centre d'études stratégiques de l'Afrique
Washington, D.C.

CONTENU

INTRODUCTION.....	1
TROIS TRAJECTOIRES POSSIBLES POUR LE SOUDAN DU SUD.....	3
<i>par Luka Kuol</i>	
STABILISATION DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ :	
UNE CONDITION PRÉALABLE À LA STABILITÉ POLITIQUE DU SOUDAN DU SUD	10
<i>par Remember Miamingi</i>	
MAÎTRISER LA CLASSE ARMÉE DOMINANTE AU SOUDAN DU SUD.....	19
<i>par Majak D'Agoût</i>	
LE BROUILLAGE DES FRONTIÈRES ENTRE ETHNICITÉ, GOUVERNANCE ET STABILITÉ AU SOUDAN DU SUD.....	28
<i>par Lauren Hutton</i>	
QUELS SONT LES PRÉREQUIS POUR UNE STABILITÉ DURABLE AU SOUDAN DU SUD ?.....	35
<i>par Phillip Kasaija Apuuli</i>	
FAIRE FACE AUX PROBLÈMES POSÉS AU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ DU SOUDAN DU SUD : LE POINT DE VUE D'UN PROFESSIONNEL.....	43
<i>par Kuol Deim Kuol</i>	
L'ÉTAT DE DROIT ET LE RÔLE DES TRIBUNAUX DE DROIT COUTUMIER DANS LE PROCESSUS DE STABILISATION DU SOUDAN DU SUD	50
<i>par Godfrey Musila</i>	
LES INTÉRÊTS CONCURRENTS DES ACTEURS RÉGIONAUX AU SOUDAN DU SUD : UNE EXPLORATION	56
<i>par Luka Kuol</i>	
LE CONTEXTE ET LES LIMITES DE LA PARTICIPATION INTERNATIONALE DANS L'ÉTABLISSEMENT D'UNE STABILITÉ DURABLE AU SOUDAN DU SUD	68
<i>par Lauren Hutton</i>	

INTRODUCTION

Le conflit interne et la crise humanitaire qui en a résulté, ont bouleversé le Soudan du Sud depuis décembre 2013 et exposé la fragilité du pays. Une identité nationale faible, une violence ethnique, un héritage de résolution violente des conflits, des politiques fondées sur les relations personnelles et le clientélisme, des contrôles institutionnels faibles sur l'abus de pouvoir et l'absence d'un réel leadership, entre autres facteurs, constituent autant d'obstacles à la consolidation de la paix. Pour de nombreux observateurs sud-soudanais et externes, envisager un Soudan du Sud stable est devenu de plus en plus difficile.

Alors que la diplomatie régionale et internationale se concentre à juste titre sur la fin immédiate des hostilités, le Centre d'études stratégiques de l'Afrique a demandé à une sélection d'universitaires sud-soudanais et internationaux, de spécialistes de la sécurité et de leaders de la société civile de partager leurs visions sur les obstacles stratégiques que le pays doit surmonter pour accomplir une transition de son état actuel de dissimulation à une réalité plus stable. Ces visions, prises individuellement et collectivement, ont pour but d'aider à définir certaines des priorités et conditions préalables pour transformer le paysage sécuritaire hautement fragmenté d'aujourd'hui au Soudan du Sud en un environnement où les citoyens sont en sécurité dans leur propre pays et protégés des menaces extérieures.

Les contributeurs à ce projet incluent:

- ◆ Majak D'Agoût
- ◆ Phillip Kasaija Apuuli
- ◆ Lauren Hutton
- ◆ Kuol Diem Kuol
- ◆ Luka Kuol
- ◆ Remember Miamingi
- ◆ Godfrey Musila

Joseph Siegle, Ph.D.
Directeur de la recherche
Centre d'études stratégiques de l'Afrique

TROIS TRAJECTOIRES POSSIBLES POUR LE SOUDAN DU SUD

par *Luka Kuol*



Un soldat sud-soudanais à Leer, Soudan du Sud. (Photo: UNMISS)

Le Soudan du Sud est sans aucun doute l'État le plus fragile au monde. En l'absence d'un héritage institutionnel lors de sa création en 2011 ses indicateurs politiques, sécuritaires, économiques et sociaux se sont tous détériorés au fil d'une guerre civile permanente¹. Alors que la légitimité de l'État s'est effritée, le nombre de factions armées et de milices tribales a rapidement augmenté, il existe maintenant plus de 40 groupes.

Une des conséquences de ce conflit prolongé est que le Soudan du Sud est maintenant l'un des principaux exportateurs de réfugiés, environ 2,5 millions de personnes se sont exilées dans les pays voisins et 1,85 million ont été déplacées à l'intérieur du pays. Près de 7 millions de personnes (60 pour cent de la population avant la crise) font face à la famine et à l'insécurité alimentaire. L'économie est au bord de la faillite avec un taux d'inflation qui vacille entre 100 et 150 pour cent. Les conflits, aussi au sein des communautés qu'entre elles, ont entraîné la fracture et l'érosion sociale, c'est à dire

« L'érosion de la présence du gouvernement dans les régions rurales du Soudan du Sud et sa retraite vers Djouba, sa capitale, a poussé quelques observateurs à déclarer que le Soudan du Sud avait été réduit à une cité-État ».

les atouts mêmes qui avaient si bien servi les populations du sud pendant la lutte contre la domination arabo-islamiste des gouvernements de Khartoum. Le repli vers le clan ethnique qui remet en cause l'unité nationale est dû, en partie, à la nature du conflit, mais également au refus de l'élite au pouvoir à accepter la diversité et à transférer le pouvoir de décision et les ressources vers le centre.

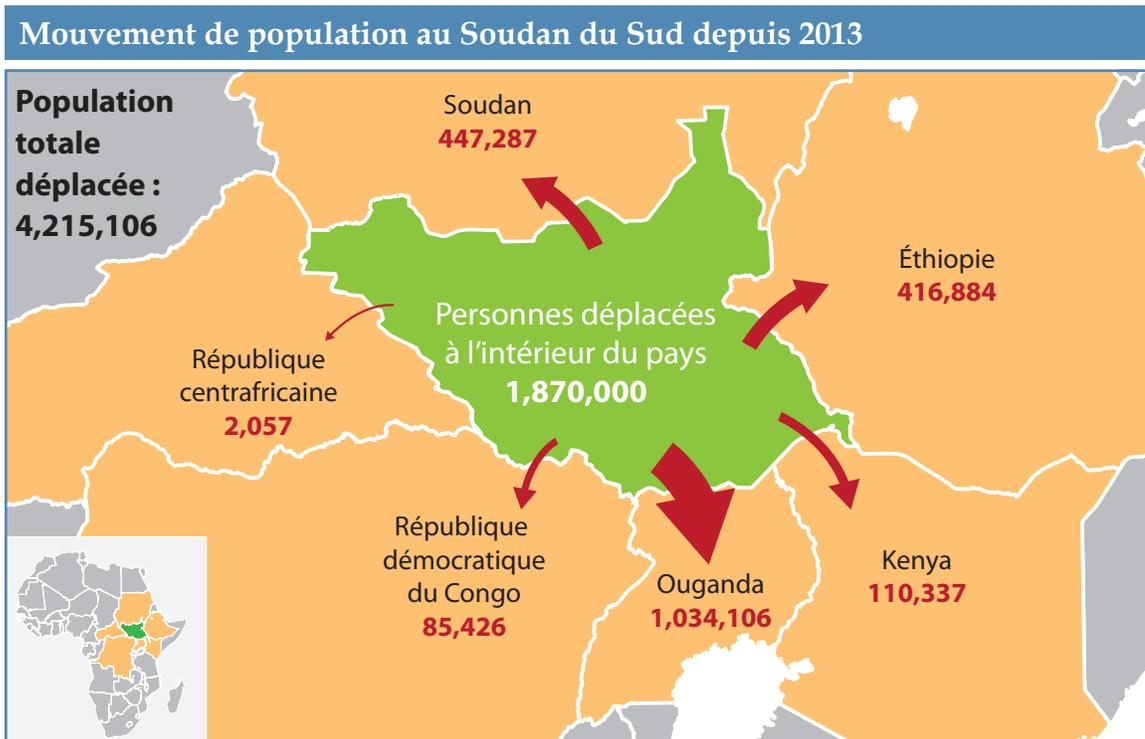
Trois trajectoires sont désormais possibles pour le jeune État du Soudan du Sud.

Scénario 1: Status Quo

- ◆ Les nombreux et graves défis suivants, qui sont la cause de l'instabilité actuelle, caractérisent ce premier scénario :
- ◆ L'insurrection qui persiste et dans laquelle aucune des parties du conflit n'est capable d'imposer sa volonté militairement
- ◆ La violence ethnique
- ◆ Une famine artificielle créée par les conflits et l'effondrement de l'économie et de la production alimentaire et accompagnée par des déplacements de populations massifs aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières du Soudan du Sud
- ◆ Des violations des droits humains, y compris des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité
- ◆ L'impuissance de l'État causée par la désintégration des institutions gouvernementales avec les institutions de sécurité non seulement incapables de prendre en main la sécurité physique et les biens des citoyens, ce qui est la responsabilité primordiale de l'État, mais qui sont également la source principale de la violence et de l'instabilité

Parmi tous les problèmes énoncés ci-dessus, l'érosion de la présence du gouvernement dans les régions rurales du Soudan du Sud et sa retraite vers Djouba, sa capitale, a poussé quelques observateurs à déclarer que le Soudan du Sud avait été réduit à une cité-État. Cette retraite a créé de larges zones non gouvernées (problème qui existait déjà au Soudan du Sud à cause de la géographie du pays) dans lesquelles les insurgés, les milices et ce qui reste de l'armée sud-soudanaise se battent constamment, tout en s'en prenant et en persécutant la population civile, à volonté, mais souvent seulement en raison de son origine ethnique.

Cependant, à ce « conflit national » s'ajoutent toutes sortes de conflits antérieurs intra et intercommunautaires, pour le contrôle des ressources, y compris la terre, les pâturages, l'eau et le bétail. De plus, les conflits liés aux « coutumes », telles que les meurtres pour l'honneur, qui souvent sont le produit de vendettas sur plusieurs générations, ajoutent des niveaux de complexité au conflit.



Source des données : HCR et USAID

Ce résumé accablant des défis auxquels doivent faire face les efforts de stabilisation et de paix peignent une idée triste et déprimante image de l'avenir qui semble être réservé à la population du Soudan du Sud. Malheureusement, la situation pourrait s'empirer.

Scénario 2: Une État selon la doctrine de Hobbes

Le deuxième scénario représente une anarchie permanente dans laquelle la vie est plus terrible, plus courte et même plus brutale qu'elle ne l'a été pour une majorité écrasante de la population sud-soudanaise, jusqu'à présent. Il se caractériserait par :

- ◆ La dégénération du statu quo et la descente dans le chaos, l'anarchie, l'absence de lois, ou l'ochlocratie. Cette situation s'accompagnerait d'une division accrue au sein des groupes ethniques et politiques. La survie dépendrait entièrement de la force physique. Les communautés les plus faibles seraient forcées à s'enfuir ou risquer d'être anéanties.
- ◆ L'impossibilité de payer les salaires des fonctionnaires, des juges et des autres organismes de justice résulterait en la fermeture totale du gouvernement.
- ◆ L'intervention militaire potentielle des pouvoirs régionaux en faveur de certaines

factions pourrait augmenter l'intensité, la portée et la longévité de la violence. Cela rendrait la guerre insoluble.

- ◆ La désintégration de l'économie rendrait le commerce et le transfert de capitaux impossible, et l'entretien de l'infrastructure ne serait plus viable. En conséquence, la milice ou les autres membres du personnel de sécurité pourraient alors élargir leurs activités d'extorsion.

Essentiellement, dans ce scénario, le territoire qui constitue maintenant le Soudan du Sud redeviendrait apatride. Une période de mortalité massive s'en suivrait car la famine et le conflit ravageraient la population restante, alors même que celle-ci n'existerait qu'à une échelle beaucoup plus petite et sur une base de subsistance. De vastes espaces non gouvernés poseraient un danger de vide sécuritaire, et pourraient inviter des conflits par procuration de la part de certains acteurs régionaux qui essaieraient d'exploiter les ressources du Soudan du Sud tout en créant une zone tampon afin de protéger leurs propres frontières de l'instabilité.



Des déplacés internes se réfugient dans un base de la mission de l'ONU au Soudan du Sud

Scénario 3: Les chemins vers la stabilité

Le troisième scénario représente une société sud-soudanaise dans laquelle les citoyens vivent en sécurité physique, peuvent subvenir à leurs besoins matériels, et coexistent avec les autres que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de leur communauté. Pour réaliser cette vision, il faudra faire des efforts concertés et multidimensionnels afin de résoudre les défis élaborés ci-dessus.

« Dans ce scénario, le territoire qui constitue maintenant le Soudan du Sud redeviendrait apatride ».

Un environnement favorable est essentiel parmi les conditions nécessaires afin que les efforts de stabilisation portent leurs fruits. L'accord pour la résolution pacifique des conflits au Soudan du Sud (ARCSS), signé en août 2015, a fourni une esquisse et souligné les conditions minimales pour faire taire les armes et atteindre une paix et une stabilité durables. Depuis la signature de l'ARCSS, les conditions se sont énormément détériorées. La revitalisation de l'ARCSS est la première étape essentielle à l'engagement renouvelé entre les parties et à la création de conditions propices au lancement des efforts de stabilisation. Ce dialogue de revitalisation devrait être ouvert à toutes entités politiques actuellement actives au Soudan du Sud. La réalisation que la situation dans presque toutes les communautés s'est dégradée depuis 2015 et pourrait se dégrader davantage devrait suffire à renouveler ces engagements.

Compte tenu des nombreux événements tragiques qui se sont déroulés depuis 2013, en tant que mesure de confiance, le déploiement complet des 4 000 membres de la Force de Protection régionale (FPR) fait partie intégrante de cet effort. La taille de cette force pourrait devoir être élargie compte tenu des problèmes créés par l'étendue du conflit. Cette sous-traitance temporaire des services de sécurité est l'un des éléments susceptibles de créer un environnement de sécurité propice à la poursuite d'autres aspects du processus de stabilisation.

Les efforts de stabilisation exigeraient une orientation stratégique à l'échelle nationale. Sachant que le gouvernement de Kiir manque de légitimité à cause de la non-exécution de l'ARCSS, la mise en place temporaire d'une autorité politique qui serait en charge d'une multitude de secteurs et imbue du droit civique est essentielle afin de mener à bien les efforts de stabilisation et de préparer le terrain pour des élections démocratiques. Plusieurs options peuvent être considérées ici, y compris : Une administration internationale provisoire,² une administration transitionnelle dirigée par l'Union Africaine,³ ou une administration temporaire gérée par des technocrates sud-soudanais⁴. Ces mesures devraient être accompagnées d'une stratégie de sortie négociée afin de permettre aux dirigeants actuels de quitter le pouvoir⁵.

« La réalisation que la situation dans presque toutes les communautés s'est dégradée depuis 2015 et pourrait se dégrader davantage devrait suffire à renouveler ces engagements ».

Compte tenu du manque de capacité et de confiance de la part d'une partie de la classe politique sud-soudanaise, il pourrait être préférable de choisir une administration hybride composée de technocrates sud-soudanais non corrompus et de membres de l'Union Africaine et des Nations-Unies.

Les efforts de remaniement et de transformation des institutions du secteur de la sécurité au Soudan du Sud devraient profiter de l'expérience du Liberia (en invitant des membres des forces de sécurité étrangères pour gérer le secteur de la sécurité pendant que les institutions locales de ce secteur sont construites) et du Burundi (basé sur la diversité des origines ethniques des forces de sécurité).

Bien que les la plupart des efforts de réforme dans le domaine de la sécurité aient une dimension politique, on a tendance en Afrique à considérer de telles réformes comme des projets purement techniques et cela en complique la mise en application. La scrupuleuse attention aux aspects politiques, y compris à la participation des partis politiques et des autres acteurs impliqués dans la transformation du secteur de la sécurité est essentielle afin d'assurer une stabilité durable⁶.

Conclusions

La situation actuelle au Soudan du Sud se dégrade rapidement en anarchie, les options disponibles pour secourir sa souveraineté se font de plus en plus rares. Afin de réorienter le pays vers un chemin qui conduira le Soudan du Sud à l'unité et à la paix, il est proposé aux parties concernées de donner la priorité à la revitalisation et d'injecter une nouvelle vie à l'ARCSS, tout en complétant le déploiement de la FPR. De cette manière, il sera possible de créer un environnement plus favorable à la stabilisation du Soudan du Sud. Des efforts parallèles devraient se poursuivre afin de se concentrer à sauver des vies, rétablir les moyens de subsistance, restituer la confiance et assurer la cohésion sociale. La création d'institutions de sécurité efficaces et responsables et la formation d'une armée nationale sont des exercices de longue haleine qui demandent une approche prudente et minutieuse. Les mesures décrites ci-dessus créent l'espace et le temps afin d'entreprendre ce processus pour lui donner la chance de réussir.

Dr. Luka Kuol est Professeur au Centre d'études stratégiques de l'Afrique. Il a auparavant travaillé pour le ministre des Affaires présidentielles pour le gouvernement du Soudan du Sud ainsi qu'en tant de ministre national des affaires du Cabinet pour la République du Soudan. Il a également travaillé en tant qu'économiste pour la Banque Mondiale au Soudan du Sud.

Notes

- ¹ "State Fragility Index, 2018," Site web du Fund for Peace.
- ² Kate Almqvist Knopf, "Ending South Sudan's Civil War," *Council Special Report No. 77* (Washington DC: Council on Foreign Relations, 2016).
- ³ Mahmood Mamdani, "Who's to Blame in South Sudan?" *Boston Review*, 28 juin 2016.

- 4 Majak D'Agoût and Remember Miamingi, "In South Sudan, Genocide Looms," *PaanLuel Wël* (blog), 1 novembre 2017.
- 5 Knopf, 26.
- 6 Nicole Ball, « Leçons à retenir du processus de réforme du secteur de la sécurité au Burundi », *Bulletin de la sécurité africaine*, N° 29 (Washington DC: Centre d'Études Stratégiques de l'Afrique, 2014).

STABILISATION DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ : UNE CONDITION PRÉALABLE À LA STABILITÉ POLITIQUE DU SOUDAN DU SUD

par Remember Miamingi



Des membres de la garde présidentielle du Soudan du Sud. (Photo: Steve Evans)

Les décennies de conflits au Soudan du Sud ont érodé la séparation des rôles et des mandats entre la classe politique et les protagonistes du secteur de la sécurité, donnant lieu à une convergence désastreuse et délibérée. L'une des conséquences de cet enchevêtrement est que institutions chargées de la sécurité sont devenues le centre de la politique de même que les politiques le sont dans les affaires militaires et de sécurité. Par conséquent, survivre et prospérer dans la politique au Soudan du Sud requiert de courtiser avec succès les institutions de sécurité et de créer des réseaux de patronages avec elles.

Le résultat principal de ces interactions entre les protagonistes du domaine politique et du secteur de la sécurité est la politisation du secteur de la sécurité et la militarisation du monde politique. Les perdants ne sont malheureusement pas les acteurs, les hommes et femmes politiques ou militaires, mais plutôt les citoyens du Soudan du Sud et les institutions, les structures et les mécanismes d'État que l'on peut considérer comme étant trop déformés pour la réforme. Les structures principales du secteur de la sécurité et les organismes de contrôle interne sont trop faibles pour s'acquitter de leurs mandats.

Le résultat de cette relation malsaine entre les secteurs de la sécurité et de la politique donne lieu à une instabilité politique mutuelle constante dans le secteur de la sécurité. Paradoxalement, alors que le secteur de la sécurité est devenu le principal moteur de l'insécurité et de l'instabilité politique, la classe politique en tire profit en l'alimentant et en la gérant.

Cette relation mutuellement « profitable » crée un intérêt investi dans le statu quo, remettant en question la volonté et la capacité des protagonistes locaux à stabiliser et à réformer le secteur de la sécurité. Cette réticence à réformer permet de s'interroger sur la viabilité des initiatives conventionnelles à court terme de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) qui visent à remédier à l'instabilité perpétuelle du secteur de la sécurité et de la classe politique au Soudan du Sud. De même, compte tenu de la nature complexe des problèmes de sécurité auxquels le pays fait face, et créés en partie par les lignes floues qui séparent les secteurs de la sécurité et de la politique, l'importance de se concentrer sur la stabilisation à court et à moyen terme du secteur de la sécurité (SSS) est justifiée.

« Paradoxalement, alors que le secteur de la sécurité est devenu le principal moteur de l'insécurité et de l'instabilité politique, la classe politique en tire profit en l'alimentant et en la gérant ».

Les conditions préalables à la réforme du secteur de la sécurité

Réformer le secteur de la sécurité de n'importe quelle société présuppose l'existence d'une forme ou d'une autre, de structures, d'institutions et de personnel responsables pour assurer et gérer la sécurité publique et étatique. Un tel mécanisme de sécurité devrait impliquer qu'il existe des fonctions de responsabilité et de contrôle interne pour les institutions de défense, de services de sécurité et de renseignement, ainsi qu'un système de gestion intégré des frontières, de police, de la justice, des sociétés privées de sécurité, de l'armée et de la société civile, le tout constituant un système plus global¹.

Lorsque ces structures, institutions et leur personnel sont devenus incapables ou réticents à assurer ces services de sécurité, que ce soit à cause de difficultés structurelles ou non, alors la nécessité d'une réforme s'impose. Comparer un système de sécurité professionnel, abordable et responsable avec ce qui existe au Soudan du Sud, conduit à la conclusion inévitable que ce qui subsiste dans le pays ne ressemble guère de ce qu'on considère

comme un secteur de sécurité. À sa place, tout le pays a des hommes et des femmes armés, capables et désireux de tuer et de détruire.

La faiblesse des institutions et le caractère ethno-régional de la mobilisation politique et les impulsions d'exclusion qui en découlent sont tels que même en s'identifiant comme étant des forces nationales, le mouvement/armée de libération du Soudan (SPLA/SPLM) et autres services de sécurité sont vaguement organisés en différentes milices et forces armées par procuration, dotées d'alliances en flux, dont les allégeances sont partagées entre des chefs de milices ethniques et des responsables politiques. Puisque la sécurité est souvent définie étroitement comme étant effectivement celle de la sécurité du régime au pouvoir, le secteur de la sécurité existe principalement pour protéger et projeter les intérêts des personnalités importantes ou de certains groupes ethniques. Par conséquent, même lorsque les conditions sont bonnes et le moment opportun, parler de RSS dans un tel contexte est trop ambitieux.



(Photo: BBC World Service)

Stabilisation du secteur de la sécurité : les priorités dans l'immédiat

Dans un tel environnement, la priorité immédiate pour le Soudan du Sud devrait être de créer les conditions nécessaires à la stabilité du secteur de la sécurité afin de permettre au processus de paix de prendre racine. Ceci, à son tour, pose les fondations pour RSS, la reconstruction et le développement. C'est la priorité de l'initiative SSS. Selon l'unité en charge du programme de stabilisation du Royaume-Uni:

La stabilisation du secteur de la sécurité vise à permettre la mise en place d'un niveau minimum et essentiel de sécurité et de justice et de ce fait, protéger et promouvoir une autorité politique légitime et préparer les fondations pour la conduite de la réforme du secteur de la sécurité à plus long terme².

La priorité de l'initiative SSS est de mettre fin ou d'empêcher la résurgence de conflits violents, d'où la création d'un environnement où les populations se sentent raisonnablement en sécurité. L'initiative est caractérisée par la promotion d'un domaine politique non-violent et la possibilité aux citoyens de se livrer à des activités économiques

de base à travers pays. C'est ce qui est possible dans le contexte du Soudan du Sud sur les 3 ans à venir.

Un autre facteur que recommande l'approche de l'initiative SSS pour le Soudan du Sud est la flexibilité et l'adaptabilité du programme SSS. Pour y réussir, le programme SSR doit satisfaire certains critères :

- ◆ La volonté politique de la part des responsables des secteurs de la politique et de la sécurité
- ◆ L'entreprise exhaustive des réformes des institutions
- ◆ Un leadership national robuste
- ◆ Un processus de réforme qui doit être entre les mains des pouvoirs nationaux
- ◆ Un espace de dialogue national
- ◆ Un cadre de responsabilité démocratique

Pour sa part, le programme SSS se dispense de quelques parties intégrantes à la RSS. Par exemple, il n'a pas besoin d'être universel, mais plutôt peut se concentrer sur les protagonistes du secteur de la sécurité, telle que les forces armées et les services de police, où des acteurs essentiels à faciliter la réduction de la recrudescence de la violence. De plus, il peut être mené par un intervenant extérieur, réduisant ou éliminant donc la rivalité interne entre les parties locales. L'appropriation du processus de réforme pourrait être séquencée avec l'objectif éventuel d'une transformation totale vers un processus de RSS dirigé et pris en charge par le pays lui-même.

Pour ces raisons et ces considérations, il est souhaitable qu'à la place d'une réforme RSS, l'accent soit mis sur la stabilisation de la sécurité à court terme. Dans un environnement tel que celui au Soudan du Sud – empreint d'une politique intérieure agitée, d'une violence politique permanente et d'une capacité faible au niveau organisationnel et institutionnel – la stabilisation du secteur de la sécurité est de bon aloi. Ainsi, l'objectif est d'atteindre un minimum de sécurité, de promouvoir et de protéger une forme quelconque d'autorité politique légitime et de commencer une transition vers RSS à long et moyen terme.

L'objectif est d'atteindre un minimum de sécurité, de promouvoir et de protéger une forme quelconque d'autorité politique légitime et de commencer une transition vers RSS à long et moyen terme.

Réforme du secteur de la sécurité au Soudan du Sud : Le chemin parcouru jusqu'à présent

Avec quelques intermèdes de paix, le Soudan du Sud est en guerre depuis 1955. Il n'est pas surprenant que l'économie dans le sud soit effectivement devenue une économie de guerre puisque la société est de plus en plus militarisée et que le secteur de la sécurité est devenu le secteur le plus actif et le plus lucratif. Les rivalités ethniques ont alimenté les dissensions entre les ethnies et ont conduit à la prolifération des groupes armés, la plupart desquels ont été exclus des pourparlers de paix qui ont donné naissance à la signature de l'Accord de paix global (CPA) entre le Mouvement populaire de libération du Soudan (SPLM) et le gouvernement du Soudan.

Ces groupes armés sont devenus une force déstabilisante majeure au Soudan du Sud à la suite du CPA. Le gouvernement du Soudan du Sud, gagné par la crainte que ces milices puissent mettre en péril le référendum sur l'indépendance, a accordé l'amnistie et puis a intégré dans la SPLA des milliers de combattants irréguliers provenant de milices différentes. En conséquence, l'effectif de la SPLA est devenu démesuré, cher à maintenir et manquant de professionnalisme. Tout semblant de caractère d'armée nationale avait disparu.



Des membres de la milice des « Arrow Boys » (Garçons aux flèches) en Équatoria de l'Ouest. (Photo: Guy D.)

Même si les intervenants internationaux de RSS savaient que le strict minimum était de démanteler complètement la SPLA et de former une nouvelle armée nationale, ils ont quand même poursuivi leur démarche, sachant qu'elle ne servirait à rien, investissant des ressources dans la réforme SSR, motivés par la crainte que la prolifération des milices constituait une nouvelle source d'insécurité. En fin de compte, à cause de facteurs internes et externes à la SPLA, la RSS n'a pas réalisé ses objectifs de base. Pour cette raison, il a été facile pour la SPLA de se scinder en factions lorsque le conflit politique au sein du MPLS a gagné l'armée du pays. Il est concevable qu'une armée nationale réformée et plus cohérente ait pu rester unie même lorsque les leaders politiques ont divergé avec Kiir sur la gestion de la succession du Soudan du Sud.

La guerre civile de décembre 2013 a davantage fracturé la SPLA selon ses lignes de faille historiques c'est-à-dire les questions ethnorégionales et patrimoniales. La guerre a

dépouillé la SPLA des couleurs nationales qu'elle avait pu conserver durant la libération. Le bref intermède de paix en 2015 a présenté une deuxième opportunité de réformer, même de démanteler la SPLA et de reconstruire une nouvelle armée nationale. Plusieurs facteurs, la lente formation du gouvernement d'union nationale de transition, la violence permanente qui prenait les civils pour cible à Juba en juillet 2016 et une mise en place inégale de l'Accord sur la résolution des conflits au Soudan du Sud (ARCSS), a signifié que peu de progrès ont été réalisés par rapport à l'établissement des fondements nécessaires aux réformes du secteur de la sécurité.

À quoi doit ressembler la stabilisation du secteur de la sécurité ?

Il n'est plus possible de construire une architecture de sécurité nationale pour le Soudan du Sud sur les infrastructures actuelles du secteur de la sécurité. Le passé du pays, la réputation moins qu'impressionnante du secteur actuel de la sécurité et l'ethnicisation des interactions entre les intervenants de la sécurité et les structures politiques locales préconisent fortement l'argument qu'il faut recommencer à zéro pour construire une nouvelle force de sécurité nationale. Le point de départ pour la stabilisation de la sécurité au Soudan doit passer par la reconstruction et non le renouvellement ou le rafistolage du secteur de la sécurité. Pour reconstruire un nouveau secteur de la sécurité, il faut faire table rase du passé.

L'Union africaine, avec le soutien des Nations Unies, doit déployer une force multinationale de stabilisation du secteur de la sécurité (FMSS), avec le soutien aussi de la communauté internationale. Les trois quarts des coûts de la force MSSF devraient être issus du budget national du Soudan du Sud, avec le reste provenant de soutiens multilatéraux. Le mandat de la force FMSS devrait être axé sur les services de sécurité principaux – les forces armées et les services de police. En cas de défi majeur interne ou externe en matière de sécurité à l'exécution du mandat de cette force, un soutien bilatéral semblable à l'intervention britannique à la Sierra Leone en 2000, ou le déploiement de la France au Mali en 2012, ou la Brigade d'intervention des forces armées (de l'Afrique du Sud, du Malawi et de la Tanzanie) en République démocratique du Congo en 2013 – sera nécessaire. Une telle capacité de déploiement rapide doit être prise en compte dans son mandat. Ce mandat ne doit pas s'étendre, cependant, à la reconstruction d'une nouvelle force de sécurité nationale.

Les décideurs politiques du Soudan du Sud, soutenus par des accords bilatéraux, doivent être responsables de la planification et de la mise en œuvre d'une nouvelle architecture nationale de sécurité. La planification, la conception, le recrutement et la formation d'un nouveau secteur de sécurité nationale doivent être dirigés et pris en charge par le pays, mais solidement soutenus par des accords bilatéraux. Une fois établi, le transfert

des fonctions principales de sécurité de la force FMSS aux nouveaux services de sécurité nationaux doit être introduit lentement, commençant par la nationalisation de la chaîne de commandement générale et le passage progressif des services de sécurité aux nouveaux services de sécurité nationaux.

Défis principaux auxquels le programme de stabilisation du secteur de la sécurité fait face au Soudan du Sud

Tout effort pour stabiliser la la sécurité au Soudan du Sud doit affronter les problèmes majeurs suivants :

- ◆ L'absence d'autorité politique légitime. En plus de servir de moteur à l'instabilité et d'obstacle à une identité nationale inclusive, l'absence d'autorité politique légitime empêche d'instaurer une direction stratégique et entrave la prise des décisions difficiles qui feraient progresser la transformation du secteur de sécurité.
- ◆ Il n'y a aucune distinction entre la SPLA et le parti au pouvoir, le MPLS. L'implication de cette absence de distinction est que tout problème politique est aussi un problème de sécurité et que tout problème de sécurité est un problème politique. Par conséquent, les interventions de stabilisation du secteur de la sécurité doivent être à la fois techniques et politiques.
- ◆ Il n'y a aucun concept unifié et intégré de ce qui constitue un risque à la sécurité. Sans bien comprendre ce que constitue une menace nationale, construire un secteur de la sécurité à l'échelle du pays qui soit cohérent, légitime, effectif et abordable continuera à être voué à l'échec. Il n'y aura donc aucune stratégie ou architecture de sécurité.
- ◆ Il n'existe pas de système de surveillance ou de responsabilité efficace. À défaut d'un contrôle civil de l'armée, c'est elle-même qui surveille les institutions civiles. Ceci place les acteurs de la sécurité au-dessus des lois et du principe de responsabilité. La culture de l'impunité présente un défi aux efforts de stabilisation.
- ◆ Il existe des menaces multidimensionnelles à la sécurité. L'environnement de sécurité au Soudan du Sud est complexe, fluide et truffé de risques internes et externes. À l'intérieur, la prolifération des armes et la multiplication des intervenants armés quand la guerre s'est propagée a créé de multiples risques pour les efforts de stabilisation. Le pays a une surabondance d'armes et de munitions aux mains des individus. De plus, le manque toujours grandissant de respect pour la loi dans tout le territoire doit être pris en compte dans ces efforts.
- ◆ Le Soudan du Sud se trouve dans un environnement hostile. Les États voisins, impliqués dans le conflit, peuvent compliquer davantage la situation de sécurité en incitant les perturbateurs. Jusqu'à maintenant, certains protagonistes régionaux n'ont pas démontré qu'ils sont intéressés et qu'ils veulent s'engager à soutenir le programme de stabilisation du secteur de la sécurité au Soudan du Sud. Pourtant,

l'avenir des efforts de stabilisation dépend, en partie, de leurs décisions sur la voie à suivre.

Stratégies pour garantir la stabilisation du secteur de la sécurité au Soudan du Sud

La réforme du secteur de la sécurité est impossible sans un changement radical de la situation sociopolitique du pays. Par conséquent, les interventions du secteur de la sécurité doivent être réalistes et successives. Au Soudan, la première étape doit être la stabilisation du secteur de la sécurité, ce qui implique de réduire la violence, diminuer le désordre et améliorer la sécurité et la sûreté publiques. Une fois ceci établi, une transition vers la réforme du secteur de la sécurité sera plus viable. Pour traiter les lacunes en matière de sécurité, les intervenants locaux et internationaux doivent envisager les interventions suivantes.

Changer de la politique de RSS à la stabilisation du secteur de la sécurité. Il n'y a aucun doute qu'une intervention du secteur de la sécurité doit passer par des réformes. Toutefois, dans un environnement qui est politiquement en désordre, truffé de défis et probablement non permissif d'une RSS, les besoins immédiats et élémentaires en matière de sécurité ne peuvent attendre. La stabilisation du secteur de la sécurité s'impose afin de réduire la violence et d'améliorer la sûreté publique à court terme. Pour réaliser ceci, tous les protagonistes politiques doivent être neutralisés par la démobilisation et le désarmement des groupes armés, y compris la SPLA. Une fois que la FMSS sera en place, sa priorité immédiate doit être la démobilisation de tous les groupes armés. La FMSS aura le mandat général d'assurer la sécurité.

Déployer la FMSS pour assurer une sécurité intérimaire. La neutralisation de tous les protagonistes armés, y compris de la SPLA, doit être précédée par le déploiement de la FMSS afin de fournir et de gérer les besoins en sécurité du pays. Le personnel de la FMSS peut provenir de la transformation de la Force de protection régionale. Des membres supplémentaires peuvent provenir des composantes de la mission des Nations-Unies au Soudan du Sud.

Faire une revue stratégique de la sécurité et faciliter le développement d'une nouvelle stratégie de sécurité nationale. Les parties prenantes sud-soudanaises, avec un soutien bilatéral, devraient mettre en place les dispositions nécessaires contenues dans l'ARCSS et faciliter la création d'une architecture de sécurité et le développement d'une stratégie de sécurité nationale qui ferait de la sécurité des populations le but primordial de sa stratégie. Une fois les menaces à la sécurité éliminées, des efforts de réforme doivent viser à créer un secteur de la sécurité nationale responsable, transparent, capable, professionnel et inclusif.

Établir une commission inclusive pour la sécurité nationale. Cette commission devra contrôler le recrutement des effectifs de la nouvelle armée nationale du Soudan du Sud, veiller à ce que l'armée soit représentative de la diversité du pays à tous les niveaux et continuer à suivre son progrès et d'en faire rapport au corps législatif.

Conclusion

Puisque les protagonistes actuels du secteur de la sécurité sont responsables de l'état actuel des choses, le programme de stabilisation doit comprendre la démobilisation et le démantèlement des infrastructures existantes du secteur de la sécurité et des milices. Une nouvelle force armée nationale doit être créée de toutes pièces. Cette démarche doit intégrer un dialogue national autour de la stratégie de sécurité et doit assurer qu'il y a une surveillance efficace.

Dr. Remember Miamingi est chercheur auprès de l'Observatoire national des droits humains du Soudan du Sud.

Notes

- 1 Organisation for Economic Co-Operation and Development, "Security System Reform and Governance," *DAC Guidelines and Reference Series* (Paris: OECD, 2005).
- 2 UK Stabilisation Unit, "Security Sector Stabilisation," *Stabilisation Issues Note* (mars 2014), 5.

MAÎTRISER LA CLASSE ARMÉE DOMINANTE AU SOUDAN DU SUD

par Majak D'Agoût

L'existence d'une « classe armée » – caractérisée par la fusion entre les dirigeants du secteur de la sécurité avec ceux qui dominent la politique, l'ethnicité et les classes sociales – est au cœur du système de gouvernance prédateur qui s'est implanté au Soudan du Sud. Pour changer cette trajectoire, il faudra redéfinir les rôles des responsables de la politique et de la sécurité.



Des combattants à Leer au Soudan du Sud. (Photo: UNMISS)

Le ralentissement du développement politique

Comme tant de pays africains qui après l'indépendance sont au premier stade de la formation de l'état, les forces militaires sud-soudanaises, l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS), joue un rôle plus important qu'à l'ordinaire dans le système politique. En effet, bien que les forces militaires aient eu tendance à passer à l'arrière-plan alors que l'évolution démocratique gagne du terrain, il existe encore des pays où « l'aristocratie militaire » domine la vie publique. Quand ils sont au pouvoir, ces soi-disant réformistes sont toujours poussés par un penchant particulier à instaurer des réformes sociales, mais il y a souvent un gouffre entre leurs slogans et la réalité.

Contrairement aux époques précédentes qui étaient définies par les différences idéologiques, les putschistes contemporains et les insurgés en Afrique ont tendance à mettre au pouvoir une élite solidaire dont l'objectif principal est de se partager les biens et le pouvoir. Cependant, le genre de dirigeant qui émerge de ce type de programme définit la structure de ces insurrections. Ceci, à son tour, influence la trajectoire du gouvernement qui s'ensuit.

Au Soudan du Sud, la suprématie de l'APLS; qui a obtenu l'indépendance au fil de l'épée en 2011 a empêché l'établissement d'institutions efficaces. Quelle a été la cause de cet échec lamentable? Le manque de volonté à réformer les forces militaires, les services de renseignements et les forces de l'ordre a causé une stagnation et une atrophie rapide au moment de la genèse de la formation de l'état. L'ALPS est plutôt devenue une aristocratie armée dégénérée qui, tel un colosse, chevauche les domaines socioculturels, politiques et économiques.

L'évolution historique de la classe armée au Soudan du Sud

La prédisposition du Soudan du Sud à la violence et aux conflits ainsi que son inaptitude à mettre en place des institutions fiables est étendue et enracinée. Ceci est attribué en partie à la militarisation séculaire de toutes les facettes de la vie quotidienne et de la société depuis l'esclavage et le colonialisme. Recherchant leur propre intérêt, les élites ont maintenu leur emprise par la violence. Auparavant, les soldats indigènes apportaient une légitimité militaire à l'entreprise coloniale extractive et au pillage. Ensuite, les mêmes moyens ont été utilisés pour purger le pays de l'occupation étrangère — surtout du colonialisme Jalaba soudanais¹.

« La suprématie de l'APLS; qui a obtenu l'indépendance au fil de l'épée en 2011 a empêché l'établissement d'institutions efficaces. Quelle a été la cause de cet échec lamentable ? »

La formation de cette classe armée dominante au Soudan du Sud remonte à la guerre et à l'esclavage lorsqu'en 1821, Mohammad Ali Pasha, le Vice-roi d'Égypte conquiert le Soudan avec, pour objectif principal de capturer des esclaves pour servir dans l'armée vice-royale².

Après avoir été gouverné pendant des décennies par l'Angleterre et l'Égypte, le Soudan est devenu indépendant le 1er janvier 1956. Cependant, l'indifférence aux réclamations des habitants des régions du Soudan du Sud qui demandaient une plus grande autonomie du Nord a entraîné la dissidence. Ceci a engendré une mutinerie du corps militaire soudanais de la région Equatoria à Torit dans les mois qui ont précédé l'indépendance, ce qui en fait a déclenché la première guerre civile. Le mouvement Anya-Nya et les révoltes qui ont suivi ont transformé ce service mercenaire externe en résistance. En 1972, à la suite de la signature des accords d'Addis Ababa, une administration quasi autonome

fut créée pour le Soudan du Sud. Cependant, l'effendiya (la noblesse composée principalement des élites politiques ethnocentriques), décrite dans le manifeste du mouvement populaire de libération du Soudan (MPLS) en 1983 comme étant « les élites bourgeoises du sud », domina la politique après 1972. À côté de cette nouvelle classe politique, d'anciens rebelles commencèrent à occuper des postes à responsabilité au sein du gouvernement et à contrôler les leviers économiques de la société. Ils prirent conscience de leurs intérêts communs en tant que membres d'une autre classe sociale privilégiée.

Finalement, la coalition des élites éduquées et des insurgés armés a détrôné la classe de chefferie traditionnelle qui faisait partie de l'administration coloniale anglo-égyptienne précédente. Une lutte des classes tacite entre les chefferies, l'effendiya, et les anciens insurgés continua. Ceci explique pourquoi, au début, l'MPLS est resté insensible aux revendications des structures politiques et administratives légitimes, et ceci a restreint le développement des institutions qui n'appartenaient pas aux forces militaires ou au mouvement de libération.

Avec la reprise de la guerre civile en 1983, les nouvelles institutions civiles et traditionnelles d'administration publique qui avaient été établies dans la région sud quasi autonome se sont désintégrées ou furent ignorées. Alors que la guerre continuait et que certaines régions au Sud furent libérées, les forces militaires firent main mise sur l'administration, permettant ainsi



La portée de la dynastie de Muhammad Ali Pasha, 1805-1914.



John Garang.

à la classe armée de prospérer et de dominer l'ordre politique, après la signature des accords de paix (CPA).

Une fois au pouvoir, après le décès de John Garang dans un accident d'hélicoptère le 30 juillet 2005, Salva Kiir a abandonné le plan développé par Garang de découpler l'APLS du MPLS et de placer la première sous le contrôle civil. L'agenda de Kiir « Grande Tente » (Big Tent en anglais), grâce auquel les milices recevaient l'amnistie et étaient intégrées à l'APLS, a mis fin à ces plans et a sapé les efforts de réforme. Pendant tout ce temps, la petite clique au pouvoir est restée à la barre. Par conséquent, un secteur de la sécurité trop peuplé à son sommet et pas suffisamment diversifié a évolué.

L'instrumentalisation de la violence

Dans le Soudan du Sud, la mobilité sociale dépend fondamentalement de cinq facteurs principaux : les armes, la richesse, la religion, l'éducation, et la tribu, qui souvent existent en boucle de rétroaction continue. L'ascension des élites ethnocentriques doit beaucoup à l'éducation que les membres de ces élites ont reçue auparavant. Les prophètes locaux, dont certains ont des revendications messianiques, tel que le prophète du 19^e siècle Nuer Ngundeng Bong, qui utilisait le pouvoir de la religion pour mobiliser ses disciples. Tous ces groupes élitistes ont utilisé les armes à feu pour renforcer leur pouvoir. En tant que tels, l'accès aux armes à feu et la richesse ont servi d'amplificateurs essentiels à l'accès à un statut social privilégié.

« Le caractère sacré du monopole de l'État sur les moyens légitimes de violence a été perverti par l'arrivée de la classe armée sous toutes ses formes ».

Les chefs de guerre ont créé des réseaux parallèles, grâce auxquels ils s'octroient des charges publiques leur permettant de les exploiter pour un gain personnel. Les emplois publics et les revenus étaient attribués aux partisans en récompense. Le pouvoir politique et l'appropriation des ressources publiques étaient strictement dictés d'après les liens de parenté et une certaine allégeance au dirigeant. La mobilité sociale ascendante dépendait pendant tout ce temps du contrôle exercé sur les instruments de coercition. Le monopole des moyens de contrainte est donc devenu le facteur décisif pour acquérir le pouvoir et avoir accès aux biens de consommation.

L'abondance d'appelés appartenant à sa tribu ou son clan, ainsi qu'un minimum de soutien externe, qui était lié à l'accès aux armes à feu, donnait à tout chef particulier l'assurance qu'il l'emporterait. L'origine ethnique est devenue un outil formidable pour consolider

les loyautés patrimoniales. L'avantage littéraire et le recours à la sorcellerie et aux dieux locaux donnaient un avantage à certains chefs de guerre. Dans ces circonstances, de nouveaux talents organisationnels, des moyens de gestion, des systèmes de valeurs et un éthos public sont apparus. Comme on peut s'y attendre, le caractère sacré du monopole de l'État sur les moyens légitimes de violence a été perverti par l'arrivée de la classe armée sous toutes ses formes. Alors que l'indépendance du Soudan du Sud a rompu les formes traditionnelles de suprématie venant de l'étranger telle que la classe marchande des Jalaba au nord, la condition fondamentale de domination par une classe militaire ethniquement mobilisée existe toujours.

Même si l'État reste un trophée à contester, le caractère artificiel de l'État du Soudan du Sud est évident, puisque ses pouvoirs judiciaires, législatifs et administratifs ont été vidés de leur substance. La place accordée aux voix indépendantes telle que la société civile a considérablement rétréci et un mélange de corruption, de violence, et de mobilisation ethniques a mis le pays sur au bord du gouffre. Dans le vide créé, – mais également en tant qu'effort délibéré de la part des chefs de guerre pour consolider leur force sectaire – des milices locales sont apparues afin d'assurer une forme de sécurité collective pour certains segments de la population³.

De plus, l'économie lucrative de la guerre au Soudan du Sud a encouragé de nouveaux rebelles et des réseaux de cartel à se disputer une part du marché.

Le manque de volonté politique à réformer le secteur de la sécurité et à éliminer le problème compliqué qu'est la domination de la classe armée reste l'obstacle principal au processus d'édification de l'État au Soudan du Sud. Jusqu'à ce jour, « si vous pensez que les diverses institutions de sécurité [au Soudan du Sud] sont subalternes à l'État, vous ne connaissez pas le Soudan du Sud et la société sud-soudanaise⁴ ». Le Soudan du Sud est un cas atypique de forces militaires ayant pris un pays en otage. De plus, il s'apprête à devenir un pays sans État⁵. Par conséquent, le fait d'essayer d'organiser des réformes du secteur de la sécurité face à la classe armée qui est ancrée et qui essaye de faire de la politique basée sur l'appartenance ethnique est une tâche difficile, qui peut se comparer à essayer d'attraper un python dans la boue.

Éventuels scénarios de sortie

Les nouvelles normes organisationnelles et les nouvelles doctrines voient le jour quand la volonté politique existe. L'adversité sociale répétée, en début de vie, peut programmer un phénotype défensif dans l'organisme qui accentue la vulnérabilité aux maladies plus tard dans la vie. La classe armée compte sur les restes biologiques et intellectuels laissés par un héritage violent qui aujourd'hui asphyxie les réformes⁶. Démilitariser la société

sud-soudanaise et museler la classe armée, supposerait donc l'existence d'un espace civil, d'un régime populaire, et le rétablissement de l'état de droit. Ces dispositions doivent transcender le secteur de la sécurité si le monopole des moyens légitimes de coercition doit être rendu de plein droit à l'État.

Mais il y a plusieurs façons de résoudre le problème. En Angola, au Zimbabwe, en Namibie, et au Mozambique, les armées coloniales se sont retirées lâchement et ont été remplacées par un groupe dominant d'insurgés ou par une coalition d'insurgés. En Éthiopie, en Uganda et au Tchad, les appareils de répression militaire et de sécurité ont été démantelés lorsque les anciens rebelles ont pris le pouvoir. En Afrique du Sud après l'Apartheid, de nouvelles institutions du secteur de la sécurité ont été reconstituées par différents protagonistes. Plus récemment au Liberia, en Sierra Leone, en Côte d'Ivoire et en Somalie, les nouveaux secteurs de la sécurité ont été construits à partir de zéro avec beaucoup d'aide extérieure. La question est de savoir si ces modèles peuvent s'appliquer au Soudan du Sud.

Désarmer les rebelles

Miser sur la guerre peut donner à un côté du conflit la chance d'imposer sa volonté. La victoire du MPLA en Angola contre l'UNITA a eu pour résultat le démantèlement de ce dernier avec quelques guerriers intégrés aux termes du vainqueur. Ce dénouement n'a pas seulement amené, dans les forces militaires, des anciens combattants de l'UNITA mais aussi des réservistes du MPLA et des membres des milices. Il a également entraîné une importante campagne de désarmement, la démobilisation et un processus de réintégration (DDR). Ce scénario est peu probable au Soudan du Sud si on considère que l'APLS n'est pas capable de mener à bien une mission anti-insurrectionnelle longue et efficace afin de vaincre de nombreuses factions rebelles toujours grandissantes. Même si c'était possible, cela perpétuerait quand même la suprématie de la classe armée.

Démanteler l'APLS

Une nouvelle architecture de sécurité pour le Soudan du Sud ne serait possible que si les armes devenaient silencieuses ou si la violence était considérablement réduite. Par exemple comme dans le cas de l'Uganda en 1986, de l'Éthiopie et l'Érythrée en 1991 et du Rwanda en 1994 quand les institutions du secteur de sécurité ont été réorganisées à la suite du renversement des dictatures et de la transformation radicale de l'État. Comme dans le scénario précédent, il existe des risques inhérents à cette approche, qui nécessiterait des mesures de sécurité provisoires afin d'éviter que le pays ne tombe dans l'anarchie.

Puisque les rebelles sud-soudanais n'ont pas prouvé leur capacité à vaincre l'APLS, et que les chances de voir les parties accepter le démantèlement de leurs armées afin de permettre la création de nouvelles institutions de sécurité sont minimales, ce scénario est improbable. Si, grâce à un accord de paix, les rebelles acceptaient volontairement de se désarmer et de se disperser en échange de certains avantages politiques y compris la renonciation à la violence de toutes les parties concernées, une transition démocratique et des réformes radicales du secteur de la sécurité, une nouvelle conception du secteur de la sécurité pourrait naître. Mais ceci est improbable étant donné la mentalité inhérente de la classe armée au sein de l'opposition.

Remaniement des rapports avec le secteur de la sécurité de l'État

Les mesures de sécurité précisées dans l'accord pour la résolution du conflit au Soudan du Sud (ARCSS) décrivent la création d'institutions de sécurité inclusives et représentatives devant être partagées principalement entre les parties en conflit (semblable au modèle Sud-Africain). S'il y avait eu une plus grande volonté politique en 2016 lorsque Riek Machar a rejoint le gouvernement à Juba, ces mesures auraient pu marcher, car à cette époque il y avait moins de parties en conflit. Néanmoins, la tendance à ne pas vouloir négocier a eu pour résultat l'échec du cessez-le-feu en juillet 2016. De même, la création du Gouvernement Union Nationale de Transition sous la tutelle de l'ARCSS a permis d'imaginer de nouveaux scénarios pour la transformation du secteur de sécurité en créant des possibilités de coopération entre les partis. Mais, l'effondrement de l'ARCSS a mis le pays dans une transition piégée en légitimant comme permanent ce qui devait être une solution temporaire.

« L'effondrement de l'ARCSS a mis le pays dans une transition piégée en légitimant comme permanent ce qui devait être une solution temporaire ».

Donc, des mesures provisoires, que ce soit de la part d'un gouvernement de technocrates, un gouvernement hybride composé de technocrates et de politiciens respectés, ou une coalition d'adversaires politiques triés sur le volet, doivent déléguer la reconstruction du secteur de la sécurité à un tiers neutre pendant au moins deux ans. Cela implique que le pouvoir en place ainsi que l'opposition doivent complètement renoncer à contrôler le secteur de la sécurité. Cette entente peut être accomplie lors d'une table ronde à laquelle toutes les parties en conflit participeraient et y abandonneraient cette fonction volontairement en faveur d'un tiers indépendant formé d'experts et de spécialistes nationaux distingués et sous la direction et sous la tutelle de la Commission pour la Paix et la Sécurité de l'Union

Africaine (UA). En attendant, des troupes d'intervention spéciale de la police, la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud et de sa Force de Protection Régionale pourraient répondre aux besoins de sécurité urgents pour maintenir et faire respecter la loi. Une fois que les institutions d'un secteur de sécurité efficace et responsable seraient établies, cette responsabilité pourrait revenir à l'État sud-soudanais.

Cette option est le seul scénario valable si l'on veut créer des institutions nouvelles et responsables pour le secteur de la sécurité au Soudan du Sud. Livrés à eux-mêmes, les acteurs principaux dans un Soudan du Sud profondément divisé créeront un secteur de sécurité qui leur sera loyal et qui servira leur propre intérêt politique. De plus, le véritable changement nécessite la volonté politique, qui est encore plus rare dans la situation actuelle. Ce scénario suivrait les modèles de renouveau et de reconstruction d'autres États en Afrique – comme au Libéria, en Sierra Leone, en Somalie, et en Côte d'Ivoire. Comme dans les autres cas, cette option devra être soutenue par l'appui et la participation importante des Nations-Unies – surtout en ce qui concerne les régions les processus de DDR et le désarmement des civils. Il sera nécessaire d'obtenir des garanties adéquates afin de sauvegarder l'intégrité territoriale du Soudan du Sud en le protégeant d'agressions externes potentielles et des ambitions territoriales de ses voisins.

Conclusion

Au Soudan du Sud, les méthodes de replâtrage tel que l'intégration et la réintégration de divers groupes armés sans avoir un objectif politique clairement défini et en l'absence de volonté politique ont tourné à la catastrophe. Une rupture nette est donc nécessaire afin de rétablir la capacité de l'État à assurer la sécurité, à reconstruire un secteur de sécurité qui soit responsable envers un gouvernement civil et démocratique et complètement débarrassé du cancer généralisé de la violence politique. Ceci exigera la prolongation du mandat et la mise en place d'un groupe spécial d'experts, tel que le Conseil stratégique de défense et de sécurité fourni en partie par l'ARCSS – afin de concevoir et de mettre en œuvre la nouvelle architecture de sécurité. À cette fin, l'UA devra être habilitée par le conseil de sécurité des Nations Unies à entreprendre cette fonction pendant un nombre limité d'années. Cependant, les pays qui ont un intérêt géopolitique clair et exprimé dans les conflits au Soudan du Sud devront être exclus de ce projet, car leur rivalité et leur conflit d'intérêts pourraient tout saboter.

Majak D'Agoût est un analyste indépendant pour le Changing Horizon Institute for Strategic Policy Analysis (CHI-SPA). Il a travaillé dans le département du renseignement et de la défense des gouvernements du Soudan et du Soudan du Sud.

Notes

- 1 Jalaba se rapporte au mercantilisme extractif pratiqué par les arabes soudanais.
- 2 John O. Udal, *The Nile in Darkness: A Flawed Unity, 1863–1899* (Norwich: Michael Russell (Publishing) Ltd, 2005), 208.
- 3 Koos Malan, *Politocracy: An Assessment of the Coercive Logic of the Territorial State and Ideas around a Response to it*, trans. Johan Scott (Pretoria: Pretoria University Law Press, 2012).
- 4 Jeremy Astill-Brown, "South Sudan's Slide into Conflict: Revisiting the Past and Reassessing Partnerships," Chatham House (décembre 2014), 9.
- 5 Daniel C. Bach, "Inching towards a country without a state: prebendalism, violence and state betrayal in Nigeria," dans *Big African States*, eds. Christopher Clapham, Jeffrey Herbst, and Greg Mills (Johannesburg: Wits University Press, 2006), 63-96.
- 6 Jennifer J. Kish-Gephart and Joanna Tochman Campbell, "You Don't Forget Your Roots: The Influence of CEO Social Class Background on Strategic Risk Taking," *Academy of Management Journal* 58, No. 6 (2015), 1614-1636.

LE BROUILLAGE DES FRONTIÈRES ENTRE ETHNICITÉ, GOUVERNANCE ET STABILITÉ AU SOUDAN DU SUD

par Lauren Hutton



Un troupeau de vaches sur la route de Bor au Soudan du Sud. (Photo: BBC World Service)

Lorsque le Soudan du Sud a accédé à l'indépendance en 2011, l'Armée/le mouvement populaire de libération du Soudan (APLS/SPLM) et son dirigeant, Salva Kiir Mayardit, s'emparent d'un système de gouvernance qui dépassait les frontières entre les secteurs formels et informels, les élites militaires et civiles, les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux ainsi que les sources de revenus licites et illicites. Le Soudan du Sud est régi par des liens personnels et familiaux complexes dont la fluidité engendre l'incertitude plutôt que par des lois, règles, réglementations et droits. Une aristocratie militaire qui maintient sa puissance à travers un patrimoine acquis par la confiscation des ressources fut établie¹. L'APLS/le SPLM s'est doté d'une légitimité de libérateur et les chefs de guerre des factions rebelles se sont retrouvés à la tête d'une classe au pouvoir définie selon des critères ethniques.

L'absence de processus politiques légitimes, conjuguée à un système de gouvernance monétarisé et militarisé signifiaient que la stabilité allait toujours être menacée par les exigences concurrentielles de ceux qui peuvent recourir à la violence pour démontrer leur pouvoir politique². Lorsque les fractures existantes au niveau de la gouvernance se sont ouvertes en décembre 2013, elles se sont manifestées et continuent à se manifester à

travers la violence ethnique. Cette étude sur l'ethnicité et la gouvernance au Soudan du Sud explore des stratégies d'intervention potentielles destinées aux acteurs internationaux souhaitant entreprendre un travail de stabilisation dans cette nation en proie au conflit.

Ethnicité et classe sociale

L'instrumentalisation de l'ethnicité au service d'intérêts politiques a souvent lieu dans les contextes où des acteurs puissants estiment que la mobilisation en fonction des ethnies et des classes sociales est plus pertinente et plus efficace. Cette méthode est souvent liée à un manque d'intérêt de la part de la classe au pouvoir pour un changement systémique ainsi qu'à la préférence accordée par les élites – à différents niveaux de la société – au



Un pêcheur Mundari, à Tekeka, État d'Equatoria Central.
(Photo: UK Department for International Development)

maintien de systèmes de production et de consommation définis par des considérations ethniques. Ainsi, l'ethnicité devrait être interprétée comme une identité politique fondées sur les structures sociales et reproduite par les institutions étatiques.

Sous l'État colonial, les Sud-Soudanais étaient des sujets répartis dans des chefferies investies d'un mélange de pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire accordés par l'État colonial aux fiefs ethniques³. L'administration coloniale utilisait une forme de fédéralisme ethnique faisant coïncider les frontières culturelles et politiques pour gérer les populations indigènes, un système très similaire à celui adopté par l'Éthiopie et le Nigéria aujourd'hui. Les systèmes de fédéralisme ethnique font coïncider les divisions ethniques et territoriales, créant ainsi des opportunités pour plus d'autonomie locale tout en laissant une marge de manipulation à l'État central.

Dans un Soudan indépendant, le double héritage de l'État colonial était reproduit au niveau de la division ethnique afro-arabe, créant ainsi une opposition ethniquement diverse mais unie contre l'État racialisé. Toutefois, des tensions internes au sein du mouvement de libération ont été facilement exploitées et Khartoum a pu déracionaliser le conflit et diviser l'opposition en un assortiment ethniquement fragmenté d'acteurs armés, dont certains ont été cooptés.

Très vite, le Soudan du Sud indépendant commença à reproduire la structure de classe sociale du Soudan, où un petit groupe d'élites militaires exercent le pouvoir par la violence et le clientélisme fondé sur les liens familiaux élargis et ethniques. La

profondeur de ces liens est mise en évidence par la facilité avec laquelle les acteurs vont et franchissent les frontières entre l'État et le non-État d'un côté et le gouvernement et la population, de l'autre.

Ethnicité et droits

Pour les acteurs au niveau local, la négociation des droits attribués comme privilèges par les élites militaires est un processus continu. Depuis la création de l'État colonial, les chefs jouent un rôle important comme des représentants de la communauté capables de communiquer avec l'État. Un point important à noter est que ce rôle était fondé sur un déni des droits au sein d'un système autoritaire de gouvernance et doté d'un pouvoir local trop limité pour avoir un impact sur l'accès aux ressources et aux avantages. Pour les citoyens, compter sur une administration établie sur des critères ethniques est souvent plus pratique que de rechercher des institutions non ethniques, surtout lorsqu'il s'agit de l'accès à la justice, la sécurité et les marchés. Lorsque les institutions de l'État ne sont pas en mesure d'assurer l'équité et la prévisibilité dans leur façon d'administrer les droits, les institutions locales franchissent la dialectique du "formel" et du "traditionnel", entraînant ainsi l'émergence de lois et de la gouvernance.

Ethnicité et identité

Dans les sociétés africaines, l'identité est souvent créée à partir de systèmes ethniques et ceux fondés sur les marchés, deux éléments profondément liés de par la nature même du clientélisme⁴. Lorsqu'on observe l'ethnicité et les transferts de richesse, on comprend les rôles centraux de la propriété et de la capacité à faire des « cadeaux », en particulier par le biais de la richesse et la dot de la mariée, dans le maintien du système de gouvernance actuel. Alors que le déplacement forcé de la population et le dépouillement d'actifs entraînent des crises humanitaires apparemment sans fin, ces tactiques sont des preuves visibles de la façon dont la richesse est constamment consommée et transférée.

À l'heure de l'indépendance, l'APLS était déjà devenue l'espace principal d'accumulation des ressources et de la dissémination des richesses des dirigeants de l'APLS en faveur de leurs réseaux familiaux, souvent par le biais du bétail et du mariage. Au lieu d'être un authentique mouvement de libération, l'APLS est devenue un agent de déprédation, de pillage et de conquête destructrice. Fonctionnant plus comme une force d'occupation que comme un mouvement de libération ou une armée nationale, l'APLS comptait sur l'appui des commandants locaux ou les « hommes d'affaires de la guerre » qui pouvaient mettre la pression sur les institutions locales et les coopter en matière d'administration, de fiscalité et de recrutement⁵.

Ethnicité et gouvernance : Les recommandations qui en découlent

Quatre recommandations émergent du constat du rôle de l'éthnicité sous le prisme de la gouvernance des ressources :

Les droits humains sont au cœur de l'interaction entre l'État et les citoyens. Un enjeu fondamental de tout programme de stabilisation est d'orienter les interventions afin de renforcer le cadre des droits humains aux niveaux local et national. La protection et la promotion des droits humains assurent un rempart contre les excès de l'État tout en offrant un moyen aux citoyens de revendiquer des avantages sociaux à travers les campagnes de pression, les plaidoyers ainsi que les procès. Toutefois, la dynamique actuelle du pouvoir nécessite plus que le simple respect de l'État de droit ou qu'un pouvoir judiciaire indépendant. Pour qu'un changement soit significatif, il doit procéder de changements fondamentaux dans l'interaction entre l'État et les citoyens. Les approches technocratiques institutionnelles et de renforcements des capacités devront s'intégrer à des dynamiques de pouvoir extrêmement complexes aux niveaux local et national.

Les ressources sont importantes pour séparer l'éthnicité de la gouvernance. Considérer le Soudan du Sud à travers les identités ethniques et celles axées sur les marchés fournit des moyens pour séparer l'éthnicité de la gouvernance car les élites militaires sont créées et nourries par des relations profitables et non seulement à travers l'identité sociale. Dans cette optique, il existe la possibilité d'explorer les liens entre la production et l'éthnicité ainsi que les institutions qui pérennisent ces identités ou qui s'y opposent.

« Il est nécessaire de se concentrer sur la ténacité, la résistance et l'innovation au niveau des institutions locales ».

Le fonctionnement des institutions locales est essentiel. Dans de nombreuses régions du Soudan du Sud, l'État a non seulement infiltré les contrées rurales mais a également essayé d'anéantir le pouvoir relatif de ces espaces domestiques à travers le déplacement forcé et le dépouillement des actifs. Il s'agit ici d'une guerre de domination menée par un noyau au sein de l'APLS et le parti au pouvoir, lesquels imposent l'éthnicité politisée par le recours à la violence et déstabilisent l'ordre public⁶. Alors que l'État poursuit une stratégie de dominance militaire et ethnique, il est nécessaire de se concentrer sur la ténacité, la résistance et l'innovation au niveau des institutions locales⁷. L'attention ne devrait pas se porter sur l'éthnicité ou la représentation ethnique mais plutôt sur le rôle des institutions locales dans la protection des droits et des ressources et, chose

importante, sur le fonctionnement de ces institutions au sein et au-delà du seuil entre l'État et le non-État.

Le rôle de la décentralisation de l'accès ne saurait être sous-estimé. La dominance ethnique est rendue possible par l'absence de décentralisation des fonctions liée à l'organisation territoriale de l'État et de ses unités administratives. Quel que soit le nombre d'États, la division du Soudan du Sud en unités administratives de l'État naît du pouvoir et de la diversité. Toutefois, étant donné la géographie et les moyens de subsistance du Soudan du Sud, la diversité dans les fiefs ethniques ne pourra jamais être contenue. En revanche, l'organisation interne devrait rechercher de moyens d'optimiser les interactions entre les peuples tout en entretenant et contrôlant les besoins locaux d'autonomie. Il faut donc de se concentrer, non pas sur les lignes figurant sur la carte mais plutôt sur la décentralisation physique et les liens intercommunaux fonctionnels. Douglas Johnson note que le fédéralisme ne peut prospérer que dans des conditions favorables car il s'agit d'un système de gouvernance et non d'un système politique⁸. Dans le système politique actuel fondé sur la militarisation, la monétarisation et le chaos, le système fédéral n'est guère que la différence entre être gouverné par un tyran ou par plusieurs petits tyrans.



Une enchère de bétail à Lankien au Soudan du Sud. (Photo: Aimee Brown/Oxfam)

L'attention ne devrait pas se porter sur le nombre d'États ou la position de leurs frontières mais plutôt sur la façon de créer des communautés économiquement et politiquement viables capables de fonctionner au-delà des frontières ethniques. Des normes d'identité nationale et de coopération naîtront d'interactions fonctionnelles entre les populations et de plateformes de participation porteuses de sens. La centralisation et la domination des réseaux ethniques d'élites existent à cause des choix limités qui s'offrent aux personnes

dans leurs interactions. Même avant la crise de 2013, les banques n'existaient pas dans toutes les capitales régionales, ainsi les citoyens ne pouvaient pas épargner ou accéder au crédit par le circuit officiel. Dans le conflit actuel, l'accès aux marchés est très limité à des groupes restreints.

La décentralisation doit physiquement élargir l'éventail de choix qui s'offre au public pour pouvoir se détourner des réseaux économiques s'appuyant sur le clientélisme qui agissent au sein d'unités établies sur des critères ethniques. Il est vrai que de nombreux Sud-Soudanais affirment que l'obstacle le plus évident à l'unité nationale est l'exclusion de la plateforme nationale, en particulier l'exclusion fondée sur des critères ethniques⁹. Formaliser les termes commerciaux, réglementer le comportement du marché et élargir l'accès au crédit, en particulier, sous forme de banques de bétail, pourraient permettre de diluer l'importance du patrimoine et de l'ethnie en matière d'accès. Dans les économies illicites et informelles, les bénéfiques sont générés et conservés au sein de réseaux fermés qui sont souvent définis selon des critères ethniques.

Conclusion

Séparer la politique et l'ethnicité pourrait permettre d'assurer la stabilité mais le fondement de la relation entre la politique et l'ethnicité réside dans la façon dont la classe au pouvoir s'est servie du système d'octroi des ressources et des droits pour créer cette dynamique. Cela est dû en partie à la façon dont l'accumulation de ressources fait obstacle à la politique non-violente et dé-ethnalisée. On ne saurait minimiser la pertinence de l'ethnicité dans ce conflit sans parler des systèmes matériels qui ont permis l'enracinement d'un extrémisme ethnique. Le projet d'État est en crise au Soudan du Sud. Soit l'extrémisme ethnique violent qui est devenu le symbole du régime au pouvoir continue sa trajectoire de domination et de destruction, soit les exclus défavorisés trouveront une harmonie avec les modérés de l'autre côté afin de bâtir un pays fondé sur le respect mutuel, les droits et les règlements. De telles plateformes de coopération pourraient s'avérer essentielles.

Lauren Hutton travaille en indépendante comme analyste politique et consultante en communication stratégique.

Notes

- 1 Clemence Pinaud, "South Sudan: Civil war, predation and the making of a military aristocracy," *African Affairs* 113, no. 451 (2014), 192-211.
- 2 Alex de Waal, "When kleptocracy becomes insolvent: Brute causes of the civil war in South Sudan," *African Affairs* 113, no. 452 (2014), 347-369.
- 3 Cherry Leonardi, *Dealing with Government in South Sudan: Histories of Chiefship, Community and State* (Suffolk: James Currey, 2013).

- 4 Mahmood Mamdani, "Political identity, citizenship and ethnicity in post-colonial Africa," Working Paper presented at the World Bank Arusha Conference "New Frontiers of Social Policy: Development in a Globalizing World," in Arusha, Tanzania, décembre 12-15, 2005.
- 5 Peter Adwok Nyaba, *The Politics of Liberation in South Sudan: An Insider's View* (Kampala: Fountain Publishers, 1997), 51.
- 6 Madut Kon, "Institutional Development, Governance, and Ethnic Politics in South Sudan," *Journal of Global Economics* 3, no. 2 (2015), 147.
- 7 Sharon E. Hutchinson and Naomi R. Pendle, "Violence, legitimacy, and prophecy: Nuer struggles with uncertainty in South Sudan," *American Ethnologist* 42, no. 3 (2015), 415-430.
- 8 Douglas H. Johnson, "Federalism in the history of South Sudanese political thought," RVI Research Paper No. 1 (London/Nairobi: Rift Valley Institute, 2014).
- 9 See Jok Madut Jok, "Diversity, Unity, and Nation Building in South Sudan," Special Report No. 287 (Washington DC: United States Institute of Peace, 2011).

QUELS SONT LES PRÉREQUIS POUR UNE STABILITÉ DURABLE AU SOUDAN DU SUD ?

par Phillip Kasaija Apuuli



Des généraux de l'armée du Soudan du Sud pendant les cérémonies officielles de la Fête de l'Indépendance. (Photo: Steve Evans)

L'accord de 2015 sur la résolution des conflits au Soudan du Sud (ARCSS) identifie la réforme du secteur de la sécurité (RSS) comme l'une des questions les plus essentielles à traiter si le Sud-Soudan veut recouvrer la paix. La priorité accordée à la RSS dans l'accord ARCSS est illustrée par le fait qu'elle vient immédiatement après les dispositions relatives à l'établissement du gouvernement d'union nationale de transition (TGoNU). À titre d'élément fondamental de la RSS, l'ARCSS précise qu'une revue stratégique de défense et de sécurité nationale (RSDS) soit entreprise par un Conseil multipartites en charge de la revue stratégique de défense et de sécurité nationale (CRSDS)¹. Le processus de la revue RSDS doit produire un plan-cadre global de RSS, qui, après sa mise en œuvre, transformera radicalement le secteur de la sécurité du Soudan du Sud.

A cause de l'instabilité régnant au TGoNU, y compris la reprise des conflits armés en juillet 2016 et les violations répétées des accords de cessez-le-feu, les protagonistes ayant reçu le mandat de mener le processus de développement d'un projet de réforme, n'ont pas réalisé de progrès significatifs. Les questions qui en découlent, par conséquent, sont : que faudra-t-il pour réaliser des réformes organiques qui aboutissent à la stabilité ? Comment les problèmes qui ont marqué les efforts passés de réforme doivent-ils façonner la RSDS et la RSS en général ?

Pour instituer un processus de réforme par lequel un secteur de la sécurité capable, efficace et responsable puisse être établi afin d'engendrer une stabilité durable au Soudan du Sud, il faut relever divers problèmes associés à l'environnement politique dans lequel la conduite d'une RSDS se trouverait. La RSS implique assurer la sécurité intérieure et des populations dans le cadre d'un plan de gouvernance démocratique².

Elle permet d'institutionnaliser le but, les rôles et les responsabilités des protagonistes du secteur de la sécurité vis-à-vis des autorités civiles et des citoyens dans un État souverain et démocratique. En bref, la SSR est un processus qui vise à structurer les services de sécurité d'un État de telle sorte à ce qu'ils répondent au mieux aux besoins en sécurité des citoyens et de l'État.

« *Que faudra-t-il pour réaliser des réformes organiques qui aboutissent à la stabilité ?* »

La fin de la guerre froide a entraîné un changement décisif de pensée du rôle de l'armée dans les pays en développement. Dans de nombreux conflits intra-étatiques de l'après-guerre froide, les forces de sécurité ont été la principale source de l'insécurité. La conviction subsiste donc que, si les forces de sécurité sont « gérées, contrôlées et tenues responsables », elles cesseront d'être une source d'insécurité³. Cette conclusion est particulièrement adaptée au Soudan du Sud, où l'échec de précédents efforts de réforme du secteur de la sécurité sont au cœur du chaos aujourd'hui⁴.

L'enseignement tiré des initiatives et propositions passées visant à réformer le secteur de la sécurité

Conformément aux dispositions de l'accord de paix global (CPA) de 2005, les forces de sécurité du Soudan du Sud, qui comprennent des membres des composantes militaires, de police, des services de protection de la nature, des prisons et du renseignement, étaient supposées être restructurées, pendant que les nombreuses milices qui existaient pendant la guerre civile au Soudan seraient démobilisées⁵. Cependant, la restructuration

et la démobilisation ne se sont pas produites. Ceci était en partie parce que le Président Salva Kiir a adopté une politique générale de « Grande Tente » qui a intégré des opposants politiques dans l'armée populaire de libération du Soudan (SPLA). Au cœur de cette politique était l'idée que faciliter l'accès des principaux belligérants au statut social et aux avantages matériels en échange d'un acquiescement politique créerait plus de stabilité.⁶



Le Président du Soudan du Sud Salva Kiir. (Photo: Al Jazeera English)

Bien que cette politique ait apporté un peu de paix et de stabilité politique dans la période d'entre-deux-guerres (2005–2013), le prix payé a été élevé. Elle a gâché une occasion de réformer et a affaibli la cohésion et la professionnalisation des forces armées. Les divisions constantes entre les différents éléments du secteur de la sécurité ont par la suite contribué à l'éclatement de la guerre civile à la suite de la crise politique au sein du parti du mouvement populaire de libération du Soudan (SPLM) en décembre 2013. Le fait

de récompenser les chefs rebelles a créé un cycle incessant de rebellions en incitant les perturbateurs de la paix. C'était souvent le cas que, lorsqu'inadéquatement satisfaits par des accords d'amnistie, les groupes se scindaient, formant de nouvelles factions armées à accommoder.

Au moment d'obtenir l'indépendance en 2011, le secteur de la sécurité du Soudan du Sud avait un effectif excessif. L'intégration des différentes milices (connues également sous l'appellation des « autres groupes armés » ou OGA) dans les effectifs des forces de la SPLA a fait augmenter leur nombre qui est rapidement passé à environ 207 000 combattants.⁷

Cette mesure a déformé la structure des forces de la SPLA, dotée d'un nombre important de généraux. Elle a également gonflé le budget de la défense avec des estimations mettant la proportion du budget de la défense à 50 pour cent des recettes nationales. Les dépenses de l'armée ont laissé le nouveau gouvernement dans l'incapacité d'investir dans des programmes de développement social, ce qui a davantage compliqué la situation en matière de sécurité. Le livre blanc de 2008 sur la défense, qui visait à restructurer la SPLA en une force professionnelle subordonnée à l'autorité civile, a échoué suite à des flambées successives de violence, notamment à Jonglei en 2012 et l'éclatement de la guerre civile en 2013.

Conformément au programme de désarmement, démobilisation et réinsertion de l'accord CPA (CPA-DDR), les forces armées soudanaises (SAF) et la SPLA ont vu leur effectif diminués de 90 000 membres chacune⁸. Cependant, quand le programme CPA-DDR, financé par les Nations Unies, a pris fin en décembre 2011, « pas grand-chose n'avait été réalisé »⁹. Le programme CPA-DDR était loin d'avoir réalisé ses objectifs car aucune des deux parties n'était prête à réduire les effectifs de ses forces lorsque le conflit était encore très présent.

Une autre initiative du programme DDR a été lancée par le Conseil national de coordination du programme DDR, à la suite du référendum sur l'indépendance de janvier 2011. Ce programme visait à accroître les opportunités de subsistance pour les ex-combattants dans les communautés

« En tout, 150 000 personnes étaient destinées à se soumettre au programme DDR ».

de retour et à faciliter la libération, le retour et la réinsertion des enfants associés aux belligérants (en général en tant que combattants, porteurs et nettoyeurs). En tout, 150 000 personnes (80 000 provenant de la SPLA et 70 000 d'OGA) étaient destinées à se soumettre au programme DDR. Cependant, en mars 2013, lorsque l'initiative a été interrompue, les estimations indiquent que seulement 12 525 soldats avaient été démobilisés, dont 5 000 réinsérés¹⁰.

Le coût approximatif de l'initiative du Conseil national de coordination du programme DDR était de \$1,2 milliard et le gouvernement s'était engagé à en couvrir 64 pour cent¹¹. Quand l'initiative a été interrompue, le montant qu'avait contribué le gouvernement est resté flou. Les donateurs avaient dépensé \$50 millions sur le processus¹². La commission d'enquête de l'Union africaine a conclu que l'initiative a failli principalement parce que « le gouvernement ne s'y était pas engagé »¹³. Le manque d'enthousiasme du gouvernement s'explique pour deux raisons, à savoir la détérioration de la situation en matière de sécurité sur la frontière avec le Soudan et les mesures d'austérité en raison de l'arrêt de la production de pétrole en 2012¹⁴.

Les initiatives connexes envisagées à l'époque mais qui ont été affectées par la flambée de violence en 2013, comprennent :

- ◆ Le fond national de pension pour les militaires (en vertu duquel tous les membres de la SPLA recevraient une pension en fonction de leur de service à compter du 9 janvier 2005)
- ◆ Le fond national de gratification pour la liberté (qui assure aux généraux qui n'ont pas été traités par le programme DDR de recevoir une indemnité de départ (« une poignée de main dorée ») en reconnaissance de leur contribution).

- ◆ La stratégie et le programme de transformation 2012-2017 (développé avec le soutien technique provenant du projet de transformation de la défense et du développement du secteur de la sécurité (SSDDT) du Royaume-Uni, qui visait à transformer le corps des officiers de la SPLA. Il a développé des descriptions de fonction pour les officiers supérieurs de la SPLA et a commencé ses travaux sur les structures sectorielles de commandement)¹⁵.

La revue stratégique de défense et de sécurité

La RSDS envisagée dans l'ARCSS était censée préparer le terrain pour la réforme du secteur de la sécurité au Soudan du Sud par la création d'un plan-cadre de transformation du secteur de la sécurité. La RSDS devait être conduite par les entités multipartites regroupées en vertu du mandat du CRSDS qui serait lui-même composé de quatre représentants de chacune des parties belligérantes c'est-à-dire du SPLM-au gouvernement (SPLM-IG) et SPLM-à l'opposition (SPLM-IO), deux représentants d'anciens détenus, deux représentants des partis politiques de l'opposition, et un représentant de chaque organisation suivante : les leaders religieux, l'opposition à l'Assemblée nationale législative (ANL), des indépendants à l'ANL, des personnalités éminentes, des universitaires, des femmes, des jeunes et des organisations de la société civile.

Une représentativité plus variée au sein du CRSDC visait à garantir l'appropriation locale du processus de réforme. Le résultat principal de la RSDS serait un plan-cadre de la transformation du secteur de la sécurité qui entraînerait l'unification du commandement des différents groupes armés au Soudan du Sud dans les forces armées Sud-soudanaises de défense nationale (FASSDN). En termes d'échéances, l'ARCSS stipulait que la RSDS devait être terminée en 280 jours. Les activités à entreprendre au cours de cette période comprenaient :

- ◆ L'évaluation globale des besoins de l'armée afin de faciliter la formulation des politiques de défense et de sécurité du pays.
- ◆ L'évaluation des problèmes de sécurité d'origine militaire et non militaire (internes et externes) auxquels le pays est exposé.
- ◆ La clarification des responsabilités des différents organes et organismes du secteur de la sécurité, y compris la gestion et le contrôle interne de ce dernier.
- ◆ L'identification de la mission, de la vision et du rôle spécifique de l'armée nationale.

Prises ensemble, ces activités ont constitué le plan-cadre de la transformation du secteur de la sécurité. Les échéances destinées à la conduite de la RSDS n'ont pas été respectées à cause du retour retardé du commandement du mouvement SPLM-IO après la signature de l'ARCSS et la reprise des combats à Djouba en juillet 2016 qui a vu l'expulsion du mouvement SPLM-IO, le principal cosignataire de l'ARCSS.

Les défis de la réforme du secteur de la sécurité

Au-delà des conflits en cours, il existe plusieurs obstacles que les efforts de RSS devront surmonter afin de gagner du terrain. Premièrement, l'absence presque totale de l'état de droit et le manque de confiance en résultant dans les institutions chargées de la sécurité pose de multiples difficultés aux efforts de désarmement. L'échec des efforts passés de RSS est dû, en partie, à la violence cyclique qui n'aide pas les membres des factions armées



Festus Mogae (Photo: UNMISS)

à croire qu'ils peuvent être en sécurité sans leurs armes. À cause de la militarisation de la vie publique, le port d'armes au Soudan du Sud permet de sécuriser ses biens et de se faire entendre. Les armes constituent la voie pour faire valoir une influence au niveau local et gagner l'accès à la richesse et au prestige.¹⁶ Il est significatif que le président de la commission mixte de suivi et d'évaluation (JMEC), Festus Mogae, a décrié l'opinion dominante par les parties armées que la RSS est « une menace à laquelle il faut résister ».¹⁷ Dans les circonstances actuelles, il est extrêmement difficile d'espérer que les belligérants fassent confiance à toute mesure qui leur retire ce qu'ils considèrent comme une source de sécurité et de subsistance. C'est pourquoi convaincre les groupes armés que tout ira bien pour eux lorsqu'ils rendront leurs armes, condition préalable à la RSS, doit être adressé par le processus de RSDS.

Deuxièmement, la réforme du secteur de la sécurité exige des structures militaires qu'elles soient responsables vis-à-vis des civils. Au Soudan du Sud, dire que les forces de sécurité sont sous l'autorité civile est une aberration. La distinction entre l'autorité civile et l'autorité militaire n'a jamais existé. La plupart des élites politiques dotées d'une influence quelconque sur la politique en matière de sécurité ont un passé dans l'armée. Le MPLS au pouvoir n'a jamais été autre qu'un parti politique muni d'une aile militaire c'est-à-dire la SPLA. Une stabilité à long terme au Sud-Soudan dépend de la scission du binôme militaire-politique.

De plus, la société civile et les médias, qui normalement assureraient la surveillance du secteur de la sécurité, sont faibles, handicapés par des lois qui restreignent leurs activités. Le « sentiment de privilège » parmi certains membres du mouvement MPLS, l'idée que ceux qui ont lutté pour la libération ont le droit de régner sans être dérangés ou « méritent leur part avant les autres » sert à mépriser le principe de responsabilité et à réduire au silence les citoyens.

Enfin, la prolongation des conflits armés et la prolifération des groupes armés non seulement rendent difficile de conduire une revue stratégique globale de la sécurité, mais intensifie aussi l'obstacle à surmonter de la mise en place d'un programme DDR une fois les hostilités terminées. En plus du groupe SPLA-IO, il y a maintenant au moins deux douzaines de formations armées actives au Soudan du Sud et les conflits se sont propagés depuis les théâtres d'action d'origine sur d'autres confins du pays après juillet 2016.

La démission et la déclaration de rébellion à l'encontre du gouvernement de plusieurs officiers supérieurs de l'armée, y compris du chef d'état-major adjoint de la SPLA pour la logistique, du président des tribunaux militaires de la SPLA, du directeur de la justice militaire de la SPLA, du commandant de brigade du soutien logistique de la SPLA, et de l'ancien chef d'état-major des armées, le général Paul Malong, indiquent que la SPLA se divise en factions et qu'il faudra y surmonter.

« La prolongation des conflits armés et la prolifération des groupes armés non seulement rendent difficile de conduire une revue stratégique globale de la sécurité, mais intensifie aussi l'obstacle à surmonter de la mise en place d'un programme DDR une fois les hostilités terminées ».

Priorités pour aller de l'avant

Il est entendu que la cessation des hostilités et une certaine mesure de volonté politique s'imposent avant que la véritable réforme du secteur de la sécurité ne puisse être engagée au Soudan du Sud. En reconnaissant ceci, le gouvernement du Soudan du Sud et ses opposants, avec l'aide de personnes et entités bien intentionnées, doivent donner la priorité à s'appuyer sur les quelques éléments prometteurs destinés à réformer le secteur de la sécurité capturés dans l'ARCSS.

Revoir les précédentes initiatives DDR et SSR afin de déterminer les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été efficaces. Ceci façonnera l'initiative actuelle SDSR de sorte qu'elle réussisse.

Rajeunir le CRSDS qui conduit la RSDS. Ceci exigera de remettre en question la sélection des membres du conseil, afin qu'il soit perçu comme légitime, capable et représentatif

de la diversité des parties prenantes dont les intérêts doivent être considérés. De même, un nouveau calendrier et un appui budgétaire transparent doivent être identifiés de sorte le CRSDS puisse lancer sa revue dès que l'opportunité se présente.

Phillip Kasaija Apuuli est professeur associé de sciences politiques à l'Université Makerere à Kampala, Ouganda.

Notes

- 1 Voir Chapter II, Part 6, Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan, 17 août 2015.
- 2 Tahani Mustafa, "Insecurity through Security Sector Reform," *Ethnopolitics Papers* 5, no. 36 (2015), 2.
- 3 Sarah Detzner, "Modern post-conflict security sector reform in Africa: patterns of success and failure," *African Security Review* 26, no. 2 (2017), 118.
- 4 Alex de Waal, "What went wrong," *The Cipher Brief*, August 3, 2016.
- 5 Voir Annexure I: Permanent Ceasefire and Security Arrangements Implementation Modalities and Appendices, The Comprehensive Peace Agreement between The Government of the Republic of The Sudan and The Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army, 31 décembre, 2004.
- 6 Richard Rands, "In Need of Review: SPLA Transformation in 2006-10 and Beyond," HSBA Working Paper No. 23 (Geneva: Small Arms Survey, 2010), 10.
- 7 Keith Krause, "Reforming the security sector and rule of law: the hidden transcripts of local resistance," in *Peacebuilding in Crisis: Rethinking paradigms and practices of transnational cooperation*, eds. Tobias Debiel, Thomas Held, and Ulrich Schneckener (London: Routledge, 2016), 163.
- 8 Union africaine, "Final Report of the African Union Commission of Inquiry on South Sudan" (Addis Ababa: AU, 2015), para. 200.
- 9 Ibid., para. 201.
- 10 Ibid., para. 204.
- 11 Jairo Munive, "Disarmament, Demobilization and Reintegration in South Sudan: The Limits of Conventional Peace and Security Templates," DIIS Report No. 7 (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2013), 30.
- 12 Krause, 163.
- 13 Union africaine, para. 206.
- 14 Munive, 30.
- 15 Union africaine, paras. 208-209.
- 16 Matthew LeRiche, "Security Sector Reform in South Sudan and prospects for peace," Centre for Security Governance, 3 juin, 2015.
- 17 Festus G. Mogae, "Opening Statement as Delivered by H.E. Festus G. Mogae, Chairperson of JMEC," (speech delivered during the Plenary Meeting of the Joint Monitoring and Evaluation Commission, Juba, South Sudan, 12 janvier, 2016), 6.

FAIRE FACE AUX PROBLÈMES POSÉS AU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ DU SOUDAN DU SUD : LE POINT DE VUE D'UN PROFESSIONNEL

par Kuol Deim Kuol



Des recrues de la police du Soudan du Sud à l'école de police. (Photo: UN/Paul Banks)

Jusqu'ici, les réformes du secteur de la sécurité ont été vouées à l'échec par un manque de volonté politique. L'une des conséquences de cet échec est que le secteur reste l'une des principales forces déstabilisatrices du pays. Les propositions faites dans cette revue pourraient contribuer à la création d'un secteur de sécurité compétent, responsable et efficace. Il est peu probable, cependant, que les réformes prennent racine dans le climat politique, économique, social et institutionnel actuel. Une revalorisation des réformes des institutions est nécessaire pour établir les fondations de l'état de droit et en favoriser le renforcement, tout en consolidant les institutions démocratiques. Des réformes supplémentaires visant à cantonner et à limiter l'autorité des pouvoirs politiques (exécutif et législatif), à habiliter les puissances périphériques, à élargir la protection des droits humains et à faciliter l'expression démocratique sont impératives, comme l'est la nécessité de combattre la culture répandue de l'impunité.

L'état du secteur de la sécurité et la nécessité impérieuse de réformes

Au Sud-Soudan, les éléments en uniforme du secteur de la sécurité sont les suivants :

- ◆ L'armée populaire de libération du Soudan (SPLA) (l'armée du Soudan du Sud)
- ◆ Le service de sécurité nationale (NSS) (l'organisation du renseignement)
- ◆ Le service de police du Soudan du Sud (SSNPS)
- ◆ L'administration pénitentiaire du Soudan du Sud (NPSSS)
- ◆ Le service de protection de la nature du Soudan du Sud (SSNWS)
- ◆ Le service national de défense civile du Soudan du Sud (SSCDS) ou brigade des sapeurs-pompiers (lesquels sont tous armés)

Toutes les composantes du secteur de la sécurité, les milices affiliées à la SPLA et les forces rebelles ont été accusées par les organisations locales et internationales de défense des droits de l'homme d'avoir, au cours des conflits, commis des crimes et de graves violations des droits humains. Parmi les violations et crimes commis, on compte le viol en tant qu'arme de guerre, les massacres d'innocents basés sur l'appartenance ethnique, le recrutement des enfants, le déplacement forcé des populations, et le pillage. Les dirigeants politiques et les hauts responsables militaires de la SPLA – qui a acquis la réputation d'une armée tribale dominée par l'ethnie Dinka – sont également accusés d'exproprier les terres ainsi que de nettoyage ethnique.

L'une des caractéristiques de la SPLA qui perdure est sa relation étroite avec le Mouvement populaire de libération du Soudan (SPLM) dont elle était l'aile armée durant la guerre de libération. La SPLA est commandée aujourd'hui par quelques officiers qui agissent comme des responsables politiques, alors même que ces derniers s'efforcent de maintenir la loyauté de leurs milices. La relation entre la SPLA et le SPLM (devenu parti politique) est bien ancrée et structurée, en partie parce que le Président du Sud-Soudan est à la fois le commandant en chef de l'armée et le président du parti SPLM. En outre, de nombreux officiers sont actifs sur la scène politique. Les responsables politiques ont souvent leurs propres milices ou bénéficient de l'allégeance de certaines parties de la SPLA (et donc de l'armée).. Ceci a donné lieu à la militarisation de la vie publique et politique au Soudan du Sud, causant ainsi de nombreuses victimes.

Les autres forces en uniforme – police, protection de la nature, brigade anti-incendie, ainsi que le service de renseignement – ont, été recrutées au fil des années, des rangs de la SPLA, ou sont devenues, selon certains, son « dépotoir ». C'est pour cette raison qu'elles souffrent des mêmes problèmes structurels, administratifs et de gestion que la SPLA. Comme l'illustre le conflit actuel, la séparation entre la SPLA et les autres forces

en uniforme n'existe qu'en théorie. Des personnels de la protection de la nature et de la protection contre les incendies ont combattu aux côtés de la SPLA.

La police du Soudan du Sud est accusée de graves violations des droits humains, y compris de la détention d'innocents, de pillages et de corruption. Elle a aussi la réputation d'être la « police politique » du Président. Elle est impliquée dans la persécution des médias, des civils et des universitaires, ainsi que dans des détentions arbitraires et de disparitions forcées. En outre, on soupçonne la police d'être impliquée dans le transfert illégal d'opposants aux régimes d'états voisins. Le service de renseignement est également devenu une « armée parallèle » équipée de tanks, de pièces d'artillerie lourde et de plusieurs lance-roquettes. Les trois autres organismes du secteur de la sécurité sont aussi accusés de divers actes non professionnels dans les domaines de leur mandat.

« Le manque endémique de professionnalisme de la part de ces forces de sécurité a incité de nombreuses communautés à acquérir des armes de petit calibre et des mitrailleuses légères pour se protéger ».

Le manque endémique de professionnalisme de la part de ces forces de sécurité a incité de nombreuses communautés à acquérir des armes de petit calibre et des mitrailleuses légères pour se protéger. Certaines de ces armes auraient été acquises auprès de membres des forces de sécurité. Ces armes alimentent les conflits intercommunautaires, notamment le vol de bétail et le massacre d'innocents en représailles. En bref, réformer le secteur de la sécurité commencera d'un très bas niveau et exige une attention immédiate afin de restaurer la normalité et la stabilité au Soudan du Sud.

Recommandations principales

Les recommandations suivantes exigent l'attention des acteurs de la réforme au Soudan du Sud.

Mener une revue stratégique globale du secteur de la sécurité. Aucun des six organismes chargés de la sécurité n'a jamais effectué ce type de revue. La revue stratégique de défense et de sécurité (SDSR, mandatée par l'accord ARCSS, porte uniquement sur la partie de la sécurité nationale concernant la défense. Au début du conflit armé de décembre 2013, les estimations ont situé le budget de la SPLA à 50 pourcent des dépenses nationales, dont 80 pourcent alloués aux salaires. L'un des principaux objectifs d'une revue stratégique est de déterminer l'effectif des forces armées et de l'aligner sur les ressources et menaces à la sécurité pour lesquelles chaque entité est responsable. Rationaliser les effectifs de la SPLA

permettrait de reprogrammer les ressources libérées à d'autres composantes du secteur de la sécurité ou à des services sociaux.

La revue de tous les protagonistes du secteur de la sécurité doit se dérouler simultanément. Il n'est cependant pas aisé de combiner la revue de la SPLA avec celle de la brigade anti-incendie et celle de la protection de la nature parce que ces services sont sous-développés et que leurs membres sont parfois appelés à des fonctions de combat au sein de la SPLA. Pour garantir une revue de haut calibre qui soit équitable, le soutien international au niveau technique et financier pour ce processus est capital. En outre, l'attention doit être portée sur la mise en œuvre des recommandations issues de la revue. Ceci peut sembler évident,

mais très souvent dans le passé, les mesures de réforme convenues au plus haut niveau n'ont pas été appliquées. L'Objectif Force 2017 et le programme de transformation 2012-2017 visant à transformer et à développer la SPLA dans un délai de 5 ans en sont une excellente illustration.

Organiser une conférence nationale destinée à la professionnalisation des six organismes du secteur de la sécurité. Les participants à cette conférence nationale devraient inclure, sans s'y limiter, les représentants des partis politiques et des organismes de la société civile. L'un des principaux objectifs de la conférence est de générer un consensus entre les responsables politiques, les chefs militaires et le public afin de professionnaliser toutes les organisations chargées de la sécurité. La professionnalisation devra impliquer la rupture des liens qui existent entre la classe politique et les composantes du secteur de la sécurité. Ceci devrait ensuite faciliter la démilitarisation de la vie publique et la création de mécanismes efficaces destinés au contrôle par les autorités civiles et la responsabilisation. Ces programmes viseront à séparer les pouvoirs des organismes chargés de la sécurité de ceux de la classe politique au pouvoir. L'établissement d'un contrôle interne efficace administré par les autorités civiles sur les forces de sécurité est essentiel à leur professionnalisation.

Un corps d'officiers, disciplinés et hautement professionnels, chargé des forces de sécurité doit être prêt à exécuter les volontés de tout groupe civil qui assure une autorité légitime dans le pays. Les organisations doivent être politiquement neutres et reconnues par tous les groupes sociaux de la société. Le gouvernement et la classe politique toute entière

« Un corps d'officiers, disciplinés et hautement professionnels, chargé des forces de sécurité doit être prêt à exécuter les volontés de tout groupe civil qui assure une autorité légitime dans le pays ».

doivent promouvoir le professionnalisme des six organisations chargées de la sécurité, de sorte qu'elles puissent opérer indépendamment et entretenir une position apolitique. À son tour, le gouvernement et les acteurs de la sphère politique doivent s'engager à s'abstenir – ceci soutenu par la possibilité de sanctions pénales ou autre – d'interférer dans le secteur de la sécurité pour servir des intérêts sectaires. Des normes doivent être établies à cette fin.

Réinsérer les belligérants dans les organisations de sécurité. Il est reconnu que la guerre civile du Soudan du Sud a réduit les organisations nationales de sécurité à des forces armées fondées sur l'ethnicité. Pour leur part, les groupes rebelles ont également recruté en grande partie sur des critères ethniques. Le programme de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) du surplus de combattants doit être mené en tant qu'élément d'un programme DDR, conjointement convenu et qui met en œuvre les objectifs de la revue SDSR. Les membres ayant pouvoir de décision doivent tirer un enseignement de l'échec des programmes DDR du passé – de l'après-CPA et des programmes DDR de 2012 – qui ont échoué à cause du manque de volonté politique. La réticence à désarmer et à démobiliser durant la période qui a suivi le CPA a été en partie influencée par la crainte d'une attaque du Soudan pour renverser, voire ralentir la transition.

« Le ministère des affaires du cabinet devrait diriger le développement d'une stratégie de sécurité nationale pour le pays, afin d'assurer que celle-ci englobe tous les problèmes liés à sa sécurité ».

En termes d'objectifs à atteindre, ces réformes doivent :

- ◆ Mener à la création d'organes réellement nationaux, y compris l'armée, la police et les services de renseignement
- ◆ Imposer que tous les services de sécurité recrutent équitablement auprès de tous les groupes ethniques, y compris en considérant l'utilisation de quotas ethniques
- ◆ Établir la formation comme l'une des priorités principales du programme de réforme

Mettre l'accent sur le développement des organisations du secteur de la sécurité. Ceci comprend la formation continue de tout le personnel en uniforme et le développement des ressources humaines constituées par des civils. La SPLA doit se concentrer sur la préparation de sa capacité de défense et sur une conduite efficace des opérations militaires. Préparer sa capacité de défense implique : le recrutement de personnes qualifiées, la formation des

unités aux niveaux individuels et collectifs, le commandement, la réception, l'utilisation et le bon entretien du matériel militaire, l'établissement de circuits d'information et de communication, et l'élaboration et l'application d'une doctrine opérationnelle. Exécuter des opérations militaires signifie développer cet éventail de tâches.

La fonction centrale d'un ministère de la défense devrait être de mettre en place une politique de défense, son suivi et sa revue¹. Par l'élaboration et la mise en place d'une politique de défense, le ministère de la défense peut être servir comme l'organe central qui fournit des orientations sur les questions de défense. Actuellement, il n'existe aucune stratégie de sécurité au niveau national du Soudan du Sud, ce qui empêche chaque organisation de sécurité d'élaborer une politique bien définie. Le livre blanc de la SPLA de juin 2008 qui traite de la défense et qui n'a jamais été rendu public, fixe les grands objectifs à réaliser par le Ministère de la défense du Soudan du Sud pendant la période de transition (2005–2011). Le ministère des affaires du cabinet devrait diriger le développement d'une stratégie de sécurité nationale pour le pays, afin d'assurer que celle-ci englobe tous les problèmes liés à sa sécurité. En complément d'une stratégie de sécurité nationale, des politiques sectorielles, dégagant les modalités et les mécanismes permettant de réaliser les objectifs fixés, devront également être développées.

Renforcer le contrôle interne des organisations de sécurité. Ce contrôle s'impose afin de réduire les abus des services de sécurité. Des systèmes de contrôle interne ont soit disant été établis dans la Constitution du Soudan du Sud et dans les textes de loi relatifs à chaque organisation. De manière générale, il existe deux types de systèmes de contrôle. Les mécanismes de contrôle interne du secteur de la sécurité, par exemple, comprennent le service de l'inspecteur général des armées et la section d'audit interne. Les mécanismes de contrôle externe comprennent le parlement et le pouvoir judiciaire.

Les commissions parlementaires doivent être habilitées à examiner les budgets, les politiques et les opérations. Dans l'exécution de leurs obligations, elles doivent être capables d'accéder aux informations y compris celles classées secret défense qui ne sont pas mises à la disposition du public. La société civile doit être habilitée à demander des comptes au secteur de la sécurité. L'implication des autorités civiles peut donner de la crédibilité au processus, rendre les décisions plus légitimes aux niveaux politique et social et créer un sentiment d'appartenance parmi les parties prenantes. À l'heure actuelle, le pouvoir de certains mécanismes de contrôle cités plus hauts est très faible et doit être révisé et renforcé.

Conclusion

Jusqu'ici, les réformes du secteur de la sécurité ont été vouées à l'échec par un manque de volonté politique. L'une des conséquences de cet échec est que le secteur reste l'une des principales forces déstabilisatrices du pays. Les propositions faites dans cette revue pourraient contribuer à la création d'un secteur de sécurité compétent, responsable et efficace. Il est peu probable, cependant, que les réformes prennent racine dans le climat politique, économique, social et institutionnel actuel. Une revalorisation des réformes des institutions est nécessaire pour établir les fondations de l'état de droit et en favoriser le renforcement, tout en consolidant les institutions démocratiques. Des réformes supplémentaires visant à cantonner et à limiter l'autorité des pouvoirs politiques (exécutif et législatif), à habiliter les puissances périphériques, à élargir la protection des droits humains et à faciliter l'expression démocratique sont impératives, comme l'est la nécessité de combattre la culture répandue de l'impunité.

Lieutenant Général (à la retraite) Kuol Deim Kuol a été le général de division d'active de l'armée populaire de libération du Soudan jusqu'en 2013. Il a dirigé la campagne de désarmement de Jonglei lancée par le Président Kiir en 2012.

Notes

- ¹ Laura R. Cleary and Teri McConville, eds., *Managing Defence in a Democracy* (Oxford: Routledge, 2000).

L'ÉTAT DE DROIT ET LE RÔLE DES TRIBUNAUX DE DROIT COUTUMIER DANS LE PROCESSUS DE STABILISATION DU SOUDAN DU SUD

par Godfrey Musila



Un tribunal traditionnel à Warrap au Soudan du Sud. (Photo: UNDP South Sudan/Brian Sokol)

L'état de droit dans un État fragile

La descente du Soudan du Sud dans la guerre civile en 2013, 2 ans après son indépendance, a dévasté les familles, les communautés et les institutions, y compris les institutions judiciaires. Déjà fragilisées par des décennies de guerre contre Khartoum, les institutions publiques devaient encore s'imposer sur tout le territoire et beaucoup d'entre elles étaient encore en création. Les régions situées hors de la portée des autorités publiques n'étaient néanmoins pas sans gouvernement. Les chefs traditionnels et l'importante mosaïque des règles et des normes qu'ils appliquaient dans la résolution des différends ont joué un rôle très importants dans le maintien de l'unité des communautés, tout comme ils l'avaient fait au cours des décennies de combats entre le Nord et le Sud pendant la guerre civile du Soudan, en dépit des nombreux problèmes auxquels ils avaient dû faire face.

Le nouvel État du Soudan du Sud souffre de la militarisation de la vie privée et publique, de l'impunité et du pouvoir personnalisé. En conséquence, le constitutionnalisme et l'état de droit, les piliers jumeaux d'un État gouverné par le droit – en souffrent. Comment l'état de droit peut-il aider à établir la stabilité au Soudan du Sud? Quel rôle, en particulier, joue le système judiciaire, y compris les tribunaux de droit coutumier, qui constituent les échelons inférieurs du système de justice classique, à contribuer à cette entreprise ?

De la culture des armes et l'absence de l'état de droit

Certains observateurs déplorent le rôle démesuré de l'armée dans un Soudan du Sud officiellement démocratique et gouverné par des civils. La réalité est que l'état de droit reste faible dans le pays.. L'état de droit évoque un état dans lequel tous, sans exception, sont sujets à la loi, la loi et toutes les institutions de l'état sont autorisées à fonctionner et les conflits sont gérés selon des règles et des procédures établies. L'état de droit pose problème au Soudan du Sud depuis sa création. Ceci a été caractérisé par la personnalisation du pouvoir, des institutions faibles, y compris le pouvoir judiciaire qui est subordonné au pouvoir exécutif, une culture de violence, un manque de confiance dans les institutions et une influence omniprésente de l'armée dans la vie publique, notamment sur l'administration de la justice et la résolution des différends.

« Les archives suggèrent qu'un nombre impressionnant d'affaires qui arrivent jusqu'aux tribunaux – entre 55 et 90 pour cent – sont jugés par les tribunaux de droit coutumier, sous-estimés, quoiqu'essentiels, et dont les employés sont des chefs coutumiers ».

Dans son rapport séminal de 2013 portant sur l'appareil judiciaire Sud-soudanais, la Commission internationale de juristes a décrié la faiblesse apparente de l'état de droit au Soudan du Sud. Le rapport illustre cette conclusion en racontant comment un général de la SPLA qui devait être jugé par la Haute Cour de Djouba « a rendu visite au juge » accompagné d'hommes armés et a demandé de savoir quand le jugement serait rendu. Bien que ceci constitue un exemple extrême d'intimidation d'un représentant du système judiciaire, il est symptomatique des autres actes qui compromettent l'indépendance du système judiciaire. De la même façon, les limitations capacitaires du système judiciaire officiel, le nombre insuffisant de juges et de tribunaux sur un territoire très vaste et de mauvaises conditions de travail pour les officiers de justice, limitent l'autorité des institutions juridiques dans cet état nouvellement formé.

La juridiction des tribunaux de droit coutumier, établie en vertu de la loi sur l'administration locale de 2009, est limitée selon la loi aux « différends relevant du droit coutumier ». En pratique, cependant, ils entendent et décident d'une grande diversité de cas qui incluent une grande partie des vols, agressions, viols et homicides, car les tribunaux de droit coutumier sont souvent « la seule carte à jouer en ville » ou les parties les préfèrent aux tribunaux classiques établis par la loi. Les archives suggèrent qu'un nombre impressionnant d'affaires qui arrivent jusqu'aux tribunaux – entre 55 et 90 pour cent – sont jugés par les tribunaux de droit coutumier, sous-estimés, quoiqu'essentiels, et dont les employés sont des chefs coutumiers. Ces tribunaux comblent donc un vide important en fournissant des services d'arbitrage dans les zones rurales et les villages abandonnés par la justice traditionnelle. Ils y sont essentiels à la sécurité du Soudan du Sud.

Les défis et la résilience des tribunaux de droit coutumier

En dépit du rôle que les tribunaux de droit coutumier jouent dans l'administration de la justice et l'assurance de la sécurité aux citoyens, cette institution vitale fait face à des pressions à cause des périodes de guerre prolongées. Ceci inclus aussi bien l'intimidation par l'armée qui contrôlait les zones libérées que l'affaiblissement de l'autorité des chefs des communautés locales aux yeux des exilés rentrés chez eux dont la perception des traditions a été transformée par leurs expériences.

Les tribunaux de droit coutumier du Soudan du Sud sont également limités à cause de leur appartenance à la bureaucratie locale, qui est largement reconnue pour être inefficace et qui apporte peu de soutien. Il est souvent difficile pour les chefs de rendre une décision de jugement et ils sont parfois menacés de violence physique¹. Les chefs traditionnels sont également impuissants à résoudre les conflits plus importants entre les populations locales quand il s'agit de l'accès aux pâturages et à l'eau.

La prolifération des armes dans l'ensemble de la population du Soudan du Sud ajoute d'autres complications². En l'absence d'une présence des services de police fiables dans les zones rurales, les tribunaux de droit coutumier, dirigés par les chefs, doivent, parfois, dépendre de la SPLA pour appliquer la loi, maintenir l'ordre afin d'assurer la sécurité et faire appliquer les décisions rendues par les tribunaux de droit coutumier. Trop souvent, cependant, la SPLA ne remplit pas ce rôle, mais plutôt agit avec impunité, laissant les citoyens sans recours lorsqu'ils subissent des atteintes à leurs droits. Ceci nuit au respect des lois, compliquant davantage le travail des chefs et augmentant l'insécurité présente dans les zones rurales.

Bien que les tribunaux de droit coutumier restent de nombreuses façons inadéquates, en leur absence, l'anarchie règnerait dans de larges portions du territoire. En fait, le rôle capital

que jouent les institutions traditionnelles dans la livraison de services d'arbitrage pendant les conflits actuels a été reconnu par les Nations Unies, qui ont constitué « des comités de résolution des conflits » élus dans les camps de personnes déplacées à l'intérieur du pays.

En dépit de ces difficultés, les tribunaux de droit coutumier ont fait d'importantes contributions aux initiatives en renforçant la stabilité au Soudan du Sud. Par exemple, pendant la guerre civile avec Khartoum, la convocation d'une conférence de paix par les chefs des populations locales à Wunliet entre les communautés de la rive occidentale du Nil et leurs homologues de la rive orientale, avec la participation des protagonistes armés et le concours du conseil des églises, a apaisé les affrontements entre les communautés.

« Les tribunaux de droit coutumier ont fait d'importantes contributions aux initiatives en renforçant la stabilité au Soudan du Sud ».

Elle a en même temps uni les antagonistes du sud, accélérant le processus de paix entre le régime de Khartoum et celui du Soudan du Sud. De plus, la violence qui a secoué l'État de Jonglei en 2012 a été résorbée par la combinaison des options de recrutement (politique de la « Grande Tente » Big Tent en anglais) et l'organisation d'un processus de paix comme celui de Wunliet en impliquant plusieurs communautés. Puisque de larges parties de la population préfèrent les forums traditionnels en raison de l'estime portée aux anciens et aux coutumes, habiliter de tels forums faciliterait aussi l'expansion de l'état de droit à l'échelle nationale.

Édification de l'État et interventions de l'état de droit

À part la formation obtenue pour les quelques juges, magistrats et procureurs qui étaient en place à la période suivant l'accord de paix global, le secteur de la justice souffre d'un manque important d'officiers de justice et de procureurs. De plus, la première embauche majeure des nouveaux juges en 2013 s'est produite trop proche du début de la guerre civile et n'a pas considérablement amélioré la livraison de la justice. Le secteur de la justice manque aussi d'infrastructures. Les nouvelles installations qui existent sont concentrées à Djouba.

Dans la période qui a suivi l'indépendance, le soutien apporté aux tribunaux de droit coutumier prit la forme d'une formation par la mission des Nations Unies au Soudan du Sud et autres partenaires. Des données provenant d'anecdotes suggèrent que ces interventions n'ont pas réellement eu une incidence mesurable à cause d'une multitude de facteurs structurels, notamment le faible niveau d'alphabétisation, les coutumes, qui peuvent être discriminatoires à l'encontre des femmes et des jeunes, l'hétérogénéité en

termes de normes coutumières pratiquées par différentes communautés dans un Soudan du Sud ethniquement diversifié et l'insécurité chronique.

L'effort du programme pour le développement des Nations Unies à documenter, et à harmoniser le droit coutumier a progressé lentement, était de nature très limité et a été interrompu en 2013 par la guerre³. Le lien et le renvoi des affaires entre les tribunaux de droit coutumier et le nombre limité de tribunaux d'instance (dans chaque comté) appelés à exercer un rôle de supervision sur l'ancien système est problématique. Les tribunaux de district (haute cour de justice) introduits à l'essai par le Président de la haute cour dans deux régions ont amélioré l'administration des services de justice, mais n'étaient pas suffisamment financés.

Le soutien inadéquat aux tribunaux de droit coutumier reflète la négligence des gouvernements locaux et étatiques envers les institutions gouvernementales à l'échelle nationale. Ceci a plusieurs effets, notamment l'augmentation de force des conflits locaux, les occasions manquées de recréer complètement une culture d'État de droit de base et en laissant les zones périphériques quasiment dépourvues de lois. Ceci a également ancré l'usage de la force et le sentiment d'insécurité lorsque les citoyens ont recours à la violence pour « résoudre » leurs différends.

Recommandations

L'état de droit est une partie intégrante à la stabilité future du Soudan du Sud. Alors que l'état de droit sera façonné par le contexte politique au Soudan du Sud, élargir l'accès aux tribunaux informels dans les régions du pays non gouvernées par l'État constituera un élément essentiel de tout scénario de stabilité. Les priorités à cet égard sont les suivantes.

Élargir l'accès à un mois de formation juridique élémentaire à 1 500 auxiliaires juridiques afin de conseiller et de guider les chefs des tribunaux de droit coutumier sur les questions juridiques. De plus, le fait de renforcer les bases juridiques de ces tribunaux, et d'étendre l'emploi des auxiliaires juridiques pourrait permettre à davantage de femmes et de jeunes de participer en les rendant plus représentatifs des communautés qu'ils desservent.

Développer un plan-cadre national (loi d'harmonisation) basé sur la constitution, les droits humains et le droit pénal. Ceci créerait une uniformité en termes de la façon dont les tribunaux de droit coutumier fonctionnent et offrirait des occasions d'échange d'expériences parmi les comités chargés du droit coutumier provenant de différentes régions du pays.

Le plan-cadre national doit séparer les tribunaux de droit coutumier du troisième niveau sous-financé du gouvernement – le gouvernement local – et les ramener dans le budget de l’appareil judiciaire national. Ceci répondrait à la marginalisation des tribunaux de droit coutumier, affirmerait leur rôle essentiel dans la livraison de services de justice et de sécurité aux citoyens, améliorerait le contrôle sur eux par des juges et des magistrats et renforcerait leur capacité à fournir des ressources, notamment la rémunération symbolique faite aux arbitres.

En tant qu’élément d’un effort plus vaste de réforme du système judiciaire, les tribunaux de droit coutumier doivent être davantage soutenus par la police locale qui peut faire respecter l’application des décisions rendues. Ceci exigera le recrutement, la formation et le déploiement d’un plus grand nombre d’agents de police afin d’assurer la sécurité aux comités de droit coutumier et faciliter l’application de leurs décisions.

Améliorer la coordination et les procédures de renvoi entre les tribunaux de magistrats et les tribunaux de droit coutumier. Ceci appelle à la création de registres dans les tribunaux officiels afin de tenir à jour les dépôts, les documents et le transfert des affaires entre les tribunaux après examen des faits par un magistrat, un juge ou un greffier. L’enregistrement des chefs des communautés impliqués dans les tribunaux de droit coutumier permettrait de faciliter la règlementation, la formation, la rémunération, la tenue de registre et, au besoin, les procédures de sanction.

Dr. Godfrey Musila est un expert du droit et de la justice internationale. Il a travaillé comme chercheur universitaire au Centre d’études stratégiques de l’Afrique et a servi comme Commissaire à la Commission des droits de l’homme des Nations Unies du Soudan du Sud.

Notes

- 1 David K. Deng, “Challenge of Accountability: An Assessment of Dispute Resolution Processes in Rural South Sudan” (Juba: South Sudan Law Society, 2012), 32-33.
- 2 Ibid.
- 3 Tiernan Mennen, “Study on the Harmonization of Customary Laws and the National Legal System in South Sudan” (Juba: United Nations Development Programme, 2016).

LES INTÉRÊTS CONCURRENTS DES ACTEURS RÉGIONAUX AU SOUDAN DU SUD : UNE EXPLORATION

par Luka Kuol



Le Président du Soudan du Sud, Salva Kiir, et le Président de l'Ouganda Yoweri Museveni, lors de la signature de l'Accord sur la résolution du conflit en République du Soudan du Sud (ARCSS) le 26 août 2015. (Photo: UN/Isaac Gideon)

Les aspects régionaux tiennent depuis toujours un rôle prépondérant dans le paysage de la sécurité au Soudan du Sud. En effet, le pays est né de la fracture régionale entre ce que sont aujourd'hui le Soudan et le Soudan du Sud. Cette scission a par la suite été façonnée et influencée, à divers degrés, par tous les voisins du Soudan du Sud. Cette dynamique s'est poursuivie jusqu'à ce que le pays sombre dans la guerre civile en décembre 2013. Ces influences ont eu simultanément des effets d'exacerbation et de stabilisation, ajoutant un niveau supplémentaire de complexité aux transactions politiques de tout effort de consolidation de la paix dans la région. Comprendre et faire la part des dynamiques régionales, que ce soit au niveau bilatéral ou multilatéral, font partie intégrante de l'instauration d'une stabilité durable au Soudan du Sud.

La politique de l'IGAD

Le rôle de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) au Soudan du Sud remonte à l'Accord de paix global (CPA), qui a été négocié sous ses auspices. L'IGAD a également joué un rôle primordial de médiateur dans les négociations de l'Accord sur la résolution du conflit en République du Soudan du Sud (ARCSS), le schéma directeur, soutenu par la communauté internationale, pour la résolution de la crise au Soudan du Sud. L'IGAD a également été chargée par l'Union Africaine (UA), avec le soutien des pays de la troïka (Royaume-Uni, Norvège, États-Unis) et de la communauté internationale dans son ensemble, de diriger la mise en œuvre de l'ARCSS, par l'intermédiaire de la Commission mixte de suivi et d'évaluation.

Malgré cet engagement constant, l'IGAD n'a, jusqu'à présent, pas su obtenir des parties belligérantes sud-soudanaises, que leur comportement réponde aux exigences requises. Les intérêts régionaux concurrents ont, en outre, aggravé la crise actuelle, majorant sa complexité. La situation difficile que connaît le Soudan du Sud, depuis la signature de l'ARCSS en 2015, en raison du conflit violent, de la fracture sociale, et de la tourmente économique, aurait pu être améliorée si la région et la communauté internationale avaient agi en concert.

En effet, l'ARCSS constitue une base nécessaire pour remédier aux causes profondes de la crise. Cependant, faute d'élaboration d'une approche commune de l'IGAD et de la communauté internationale permettant de veiller au respect des dispositions de l'accord, une riposte robuste pour en corriger les nombreuses violations n'a pas été opérationnelle. L'absence de consensus autour d'une politique de la carotte et du bâton de la part de la région et la communauté internationale, a assuré l'impunité aux contrevenants, en particulier au gouvernement du Soudan du Sud (GoSS), qui est responsable d'infractions qui compromettent l'ARCSS. L'absence de réponses crédibles permet au GoSS d'ignorer les menaces répétées puisqu'elles sont inefficaces. L'inaction face à ces infractions et à la violation sans relâche des droits humains, semble avoir convaincu les parties à cet accord, de l'inefficacité et de l'impuissance des organismes régionaux qui sont de simples « tigres en papier ». Un aspect du problème réside dans les intérêts économiques, politiques et de sécurité conflictuels des acteurs régionaux.

Intérêts économiques

Il est primordial d'appréhender les intérêts économiques des voisins du Soudan du Sud, non seulement au travers de l'évolution de leurs rôles dans le pays, mais aussi afin de comprendre comment leurs quêtes d'alliances et autres intrigues influencent ces intérêts économiques. Le Soudan du Sud attire aussi bien de petits que de gros investisseurs dans

divers secteurs de son économie, dont du Kenya, d'Ouganda, d'Éthiopie, de l'Érythrée, et d'Égypte. Les engagements suivants de ces pays sont généralement motivés par leur désir de protéger les investissements de leurs ressortissants, bien que l'intensité de tels intérêts varie d'un pays à l'autre.

S'agissant du pétrole, la capacité du Soudan du Sud à exporter un produit de base qui représente 98 pour cent de son revenu national, dépend de la qualité des relations qu'il maintient avec le Soudan, ce qui lui donne un levier important dans sa relation avec son voisin du Sud. La sécession du Soudan du Sud d'avec la République du Soudan a entraîné une perte de plus de 70 pour cent du revenu pétrolier de Khartoum. Pour tenter de compenser les pertes de recettes pétrolières, le gouvernement du Soudan prélève une redevance exorbitante pour le transit du pétrole, des frais de traitement et d'acheminement pour l'exportation du pétrole brut sud-soudanais, via son oléoduc, vers Port Soudan sur la côte de la mer Rouge. Le Soudan prélevé environ 24 dollars par baril exporté. Ceci représente approximativement la moitié de la totalité des recettes pétrolières du Soudan du Sud depuis 2015.

« Au cours des négociations de l'ARCSS, le GoSS a effectivement choisi un autre oléoduc afin d'exercer une influence sur certains États de l'IGAD ».

Le coût élevé de l'acheminement de son pétrole brut a imposé au Soudan du Sud de rechercher des solutions au lendemain de l'indépendance. Parmi les options figurent la construction d'un nouvel oléoduc, soit via le Kenya vers l'océan Indien, soit vers les ports de Djibouti ou de l'Érythrée via leurs ports sur la mer Rouge. Au cours des négociations de l'ARCSS, le GoSS a effectivement choisi un autre oléoduc afin d'exercer une influence sur certains États de l'IGAD. Même si l'étude de faisabilité indique que la meilleure option serait l'oléoduc transitant par l'Éthiopie et Djibouti pour relier la mer Rouge, le GoSS aurait apparemment marqué sa préférence pour l'option kenyane.

Étant donné la dépendance du Soudan sur son oléoduc comme source de revenus, il profite nécessairement de situations où l'instabilité ne permet pas au Soudan du Sud de construire un nouvel oléoduc, et sa position vis-à-vis des parties du conflit dans le Sud a probablement été influencée par de tels calculs.

Outre la politique pétrolière, la politique entourant la construction du Barrage de la Renaissance (GERD) est devenue un autre facteur important pendant la guerre civile au Soudan du Sud. Afin de situer le contexte d'une telle dynamique, il convient de signaler que le traité de partage des eaux du Nil signé en 1929 entre l'Égypte et la Grande-Bretagne accordait à l'Égypte un monopole sans précédent de la gestion et de l'utilisation

des eaux du Nil, même si 97 pour cent du flux des eaux du Nil a sa source hors des frontières égyptiennes. Le Nil Bleu qui prend sa source dans les hauts plateaux éthiopiens contribue 85 pour cent du débit global du Nil. Le reste provient de rivières et de lacs des États riverains qui débouchent au sud du Soudan du Sud (Burundi, Tanzanie, Rwanda, Ouganda, and Kenya).

L'Égypte a conclu, en 1956, un traité bilatéral avec le Soudan « lui cédant » 18,5 milliards de mètres cubes par an ; ce dernier a permis au Soudan de développer l'énergie hydraulique ainsi que le projet d'irrigation de Gezira pour, entre autres, la culture du coton. Depuis lors, l'Égypte s'est opposée aux prétentions des autres États riverains, revendiquant ses droits historiques sur les eaux du Nil, desquelles elle dépend entièrement pour son usage domestique, son agriculture et son industrie. Sous la pression croissante des populations, ces États riverains ont toutefois cherché de plus en plus des moyens d'exploiter l'amont du Nil de même que les masses d'eau de son bassin versant pour l'électricité et l'irrigation.

Les États riverains du Nil ont, en 2010, ratifié l'Accord-cadre de coopération pour le bassin du Nil (CFA en anglais), hormis l'Égypte et le Soudan qui n'y ont pas adhéré.¹ Le CFA établit un cadre pour la conservation et l'utilisation des ressources du Nil et a été ratifié par le Burundi, l'Éthiopie, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie, et l'Ouganda. La construction du GERD par l'Éthiopie, lequel aura une capacité de 62 milliards de mètres cubes d'eau, a suscité la colère de l'Égypte. Elle aurait menacé l'Éthiopie d'une guerre si le flux du Nil est perturbé, et a fait pression sur les autres signataires du CFA pour qu'ils ne ratifient pas le traité.

Alors que le différend au sujet du GERD se poursuit, le GoSS, avec l'aide présumée de l'Ouganda, a consolidé ses relations diplomatiques avec l'Égypte afin d'affaiblir l'influence du Soudan et de l'Éthiopie au Soudan du Sud. De plus, en 2017, l'Égypte, qui collabore avec le GoSS sur des projets hydrauliques au Soudan du Sud, aurait non seulement octroyé des fonds mais aurait également fourni du matériel et des services militaires au GoSS par l'intermédiaire de l'Ouganda. Bien que l'Égypte et le Soudan du Sud n'aient pas de frontière commune, la préoccupation de la première concernant l'accès durable aux eaux du Nil influence ses intérêts au Soudan du Sud, lequel occupe 45 pour cent du bassin du Nil.

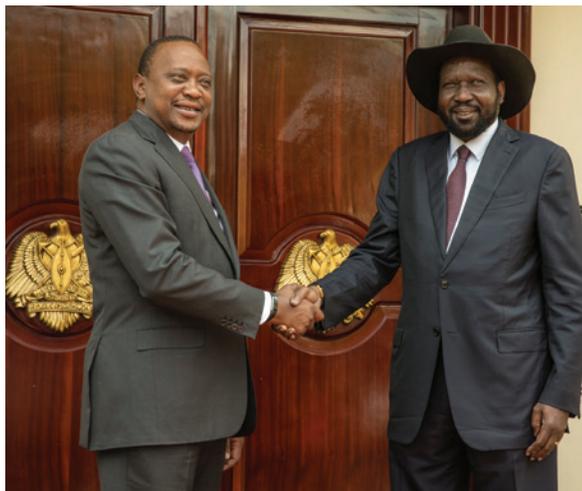
« Bien que l'Égypte et le Soudan du Sud n'aient pas de frontière commune, la préoccupation de la première concernant l'accès durable aux eaux du Nil influence ses intérêts au Soudan du Sud, lequel occupe 45 % du bassin du Nil ».

Par ailleurs l'Égypte voudrait relancer les discussions avec le Soudan du Sud au sujet du canal de Jonglei, dans la période ayant suivi le CPA. Conçu initialement pour augmenter le débit d'eau du Nil en détournant l'eau des vastes zones humides de la région Sudd du Soudan du Sud, traversées par le Nil blanc, ce canal, financé par Le Caire, a été laissé inachevé en 1983 quand la guerre civile a éclaté entre le Soudan et sa région méridionale semi-autonome. Outre l'acquisition de droits déclarés de l'Égypte dans le Sudd du Soudan du Sud, son rapprochement avec le Président Kirr et son soutien à la campagne militaire de ce dernier, ont alarmé l'Éthiopie.

Des rumeurs selon lesquelles Djouba avait accepté, à la demande expresse du Caire, d'accueillir des rebelles éthiopiens basés en Érythrée, ont circulé à cette époque sans avoir jamais été confirmées. Cependant, l'initiative d'Addis-Abeba de s'engager conjointement avec Djouba dans une collaboration en matière de sécurité, y compris l'engagement de ne pas accueillir d'acteurs hostiles à leurs gouvernements respectifs, tend à accréditer ces rumeurs. Aussi, début 2018 l'Égypte a apparemment signé un accord en vue d'établir une base militaire en Érythrée.

La politique du Nil a par conséquent été injectée de différentes manières dans le conflit du Soudan du Sud alors que Djouba cherche à financer son effort de guerre. Cela a pour effet de prolonger la guerre en donnant au GoSS une bouée de secours et en rendant Djouba moins enclin à faire des compromis sur la mise en œuvre de l'ARCSS².

Quant aux intérêts économiques du Kenya, ils résident en grande partie dans les secteurs bancaire et du transport aérien. Les ressortissants Kenyans constituent un élément majeur du secteur naissant de l'hôtellerie, en plus de la gestion de petites entreprises. En raison de la forte contraction de l'activité économique au Soudan du Sud au début du conflit de 2013, les intérêts économiques Kenyans ont subi un important préjudice. Certaines banques ont fermé tandis que Jetlink Express, l'une des trois compagnies aériennes kenyanes opérant à l'origine au Soudan du Sud, a dû mettre la clé sous la porte en raison de sa prétendue incapacité à transférer 2 millions de dollars hors du Soudan du Sud, après le gel des exportations de pétrole en 2012³.



Le Président Kenyatta du Kenya et le Président Kirr du Soudan du Sud. (Photo: UNMISS)

Certains commerçants Kenyans ont quitté le pays au début de la guerre, suite à une vague d'assassinats ciblant les étrangers.

Alors qu'il a initialement joué un rôle actif dans la négociation de l'ARCSS et la libération en décembre 2013 des principaux chefs du MPLS (Mouvement populaire de libération du Soudan), le Kenya s'est par la suite aligné avec le Président Kiir et a perdu son influence de médiateur impartial, qu'il avait acquis en tant qu'hôte de nombreux dirigeants sud-soudanais et de leurs familles. Le Kenya a accordé en 2016 un prêt de 60 millions de dollars au Soudan du Sud qui était à court d'argent⁴. Il a, en 2017, arrêté et remis à Djouba plusieurs chefs du MPLS-IO (-en opposition), suite au limogeage du commandant kenyan de la mission des Nations Unies au Soudan du Sud.

Intérêts politiques

C'est avec réticence que Khartoum a accordé son indépendance au Soudan du Sud. Ce qui est tout à fait compréhensible, dans la mesure où la sécession du Soudan du Sud est responsable de la perte d'un quart du territoire du Soudan et de trois quarts de ses recettes d'exportation dont le montant avoisinait les 13 milliards de dollars au moment de l'indépendance⁵. Peu après la partition, le Soudan a été contraint d'émettre une nouvelle monnaie, l'économie souffrant d'une perte de plus d'un tiers de son revenu.

« Aucun dirigeant n'a autant d'emprise sur Djouba que Yoweri Museveni ».

La crainte que Khartoum pourrait tenter d'invalider l'indépendance du Sud cadre les relations non seulement entre les deux anciens ennemis mais également entre l'Ouest et les deux voisins. Le Soudan aurait infiltré le premier gouvernement sud-soudanais d'après l'indépendance, pour garder un œil sur le déroulement des événements, si ce n'est dans celui d'affaiblir le nouvel État indépendant. Les relations se sont détériorées en 2012, incitant l'armée sud-soudanaise à envahir les champs pétroliers contestés d'Heglig⁶. La manière dont Khartoum a courtisé les personnalités majeures de l'opposition après le déclenchement de la guerre civile en 2013 témoigne de sa volonté d'influencer le cours des événements à Djouba. En dépit de ces événements, Khartoum avait paradoxalement de fortes motivations économiques pour souhaiter des relations pacifiques avec Djouba. Au cours de la guerre civile au Soudan du Sud, Khartoum a minutieusement ajusté ses interactions avec les leaders du Sud, accueillant séparément le Président Kiir, Riek Machar et d'autres dirigeants du Sud.

Allié politique de longue date du président Kiir, l'Ouganda lui a apporté son soutien total et continue d'appuyer le statu quo à Djouba. Le président Museveni a, tout au long du conflit, investi des ressources humaines et financières considérables pour maintenir le Président Kiir au pouvoir à la suite de l'intervention militaire qui, en 2014, a arrêté l'avancée des rebelles sur Djouba. Le Président Museveni s'est efforcé de ramener dans les rangs les membres dissidents du M/APLS (Mouvement/l'Armée populaire de libération du Soudan), et de les mobiliser derrière le Président Kiir et l'initiative de dialogue national du GoSS. La présence du Président Museveni aux côtés du Président Kiir lors de l'ouverture de l'initiative de dialogue national et de son appel à la tenue d'élections anticipées au Soudan du Sud, renforce sa nette préférence en faveur du Président Kiir face à Riek Machar.

Vu la position du Président Museveni dans la région, son soutien au Président Kiir a conféré à ce régime assiégé de toute part, une touche de légitimité, en plus de la fourniture d'une voie vitale de réapprovisionnement pour l'APLS. Aucun dirigeant n'a autant d'emprise sur Djouba que Yoweri Museveni qui semble très attaché au maintien de son influence. L'afflux sans précédent de plus d'1 million de réfugiés en Ouganda ne semble en rien affecter la dynamique de cette relation « privilégiée » entre Kampala et Djouba. Reste à savoir si des voix émanant du gouvernement ougandais et de la société civile pourrait inciter le Président Museveni à revoir sa position et adopter une approche du conflit au Soudan du Sud davantage axée sur la population.

Justice et obligation de rendre des comptes

La justice et l'obligation de rendre des comptes pour les atrocités commises depuis 2013 constituent une autre dimension primordiale pour déterminer la manière dont les acteurs régionaux abordent le conflit au Soudan du Sud. La Commission des droits de l'homme de l'ONU au Soudan du Sud a identifié 40 responsables sud-soudanais complices de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Néanmoins, dans un contexte régional d'animosité à l'égard de la justice internationale, le conflit au Soudan du Sud relance la polémique autour de la paix et de la justice. De fait, la géographie de la justice internationale en Afrique semble dorénavant nettement coïncider avec la carte physique de la Grande Corne d'Afrique.

Alors que l'Éthiopie a, dans les années 90, organisé des procès pour génocides à l'encontre de membres de l'ancien régime socialiste des Derg, le Burundi, la République Démocratique du Congo (RDC), la République centrafricaine, le Kenya, le Rwanda, le Soudan, et l'Ouganda ont été, ou font actuellement, l'objet de l'attention des tribunaux internationaux. La solidarité des dirigeants africains qu'a générée l'inculpation des Présidents al Bashir et Kenyatta par la Cour pénale internationale, a exacerbé les émotions contre l'obligation de rendre des comptes et galvanisé l'opposition des dirigeants envers le tribunal. Ces sentiments semblent avoir imprégné le débat sur l'obligation de rendre

des comptes au Soudan du Sud, certaines délégations régionales ayant apparemment tenu des propos résolument anti-justice lors des négociations de l'ARCSS.

« Le Burundi, la République Démocratique du Congo, la République centrafricaine, le Kenya, le Rwanda, le Soudan, et l'Ouganda ont été, ou font actuellement, l'objet de l'attention des tribunaux internationaux ».

La décision sans précédent de l'UA de mettre en place, en 2013, une commission d'enquête sur le Soudan du Sud chargée d'examiner les violations des droits humains et les crimes commis pendant la guerre civile, est la seconde tentative de l'institution africaine d'exiger justice pour les victimes de crimes de guerre en Afrique depuis le procès de l'ancien président Tchadien Hissène Habré devant les chambres extraordinaires au Sénégal. L'ARCSS a, par la suite, adopté la recommandation de l'UA relative à la création d'une Cour hybride pour poursuivre les auteurs de crimes internationaux. Conformément à sa mission, l'UA a présenté au GoSS un mémorandum d'accord en vue de la création d'une cour hybride, en 2017, lequel nécessite encore la signature du GoSS. S'il est encore trop tôt pour préjuger de son devenir, une position régionale privilégiant la paix au détriment de la justice, favorise l'immunité des hauts fonctionnaires devant les tribunaux internationaux et protège les dirigeants mis en accusation n'est pas de bon augure pour la justice au Soudan du Sud.

Sécurité et intérêts territoriaux

La sécurité et les intérêts territoriaux des États membres de l'IGAD ont joué un rôle crucial dans l'exacerbation des conflits au Soudan du Sud. Dans l'ensemble, l'Éthiopie, contrairement à d'autres membres de l'IGAD, a proposé une orientation objective et neutre des pourparlers de paix qui ont abouti à l'ARCSS. Toutefois, le rapprochement entre Le Caire et Djouba, notamment le présumé financement égyptien et la fourniture de matériel militaire à Djouba, en échange de l'appui du Caire pour faire opposition à la construction du GERD par l'Éthiopie, a compliqué les relations entre Addis-Abeba et Djouba. En réponse aux démarches entreprises par l'Égypte auprès du Soudan du Sud et dans une tentative d'améliorer les relations avec ce dernier, l'Éthiopie a signé un accord de sécurité dans lequel les deux pays s'engagent à ne pas accueillir de rebelles ou de groupes opposés à leurs gouvernements respectifs. Selon certaines rumeurs, le soutien potentiel du Soudan du Sud à des rebelles éthiopiens basés en Érythrée a influencé la décision de l'Éthiopie, bien qu'un accord de suivi sur le même sujet n'ait fait aucune mention de l'accueil de groupes d'opposition.

Addis-Abeba accueille de nombreux dirigeants sud-soudanais qui ont fui le pays. Ceci constitue un moyen de pression politique qu'Addis-Abeba peut utiliser pour influencer les orientations politiques à Djouba. Même si c'est improbable dans le court terme, l'Éthiopie pourrait envisager un changement de régime au Soudan du Sud, si elle estime que les liens de Djouba avec Le Caire nuisent aux intérêts éthiopiens en matière d'économie et de sécurité.

Contrairement au Soudan du Sud, le Soudan a résolu de se rallier à l'Éthiopie sur la question du GERD, un qui a conduit à l'amélioration des relations diplomatiques entre les deux pays. L'accord entre Addis-Abeba et Khartoum sur la constitution de forces de sécurité communes pour la protection du barrage va non seulement renforcer la position de l'Éthiopie face à l'Érythrée, son rival historique, mais peut aussi être responsable de la détérioration des relations entre le Soudan et l'Égypte. Le Soudan et la Turquie ont conclu un accord fin 2017 pour rebâtir un port et une base militaire de l'époque ottomane, quand bien même l'Égypte s'apprêtait à conclure un accord similaire avec l'Érythrée qui a mené une guerre âpre contre l'Éthiopie pour ces territoires contestés.

« Le conflit au Soudan du Sud s'envenime en raison des intérêts limités des acteurs régionaux et de l'incapacité de la communauté internationale à prendre des mesures fermes sur un éventail de questions ».

L'Égypte qui entretient des liens étroits aussi bien avec les États-Unis qu'avec la Russie peut se sentir encouragée dans ses efforts pour empêcher toute modification de son débit d'eau du Nil, ainsi que dans sa position à l'égard de ses territoires contestés avec le Soudan. L'obtention de l'Égypte d'un siège au Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), pendant cette période, pourrait également s'avérer importante, tant pour ses intérêts nationaux propres que pour Djouba. Djouba pourrait espérer compter sur la voix du Caire et son soutien au CSNU pour lequel le Soudan du Sud demeure une question d'actualité.

Le conflit au Soudan du Sud s'envenime en raison des intérêts limités des acteurs régionaux et de l'incapacité de la communauté internationale à prendre des mesures fermes sur un éventail de questions.

Le Soudan a, pour sa part, des intérêts stratégiques en matière de sécurité au Soudan du Sud. Il est le membre de l'IGAD ayant le plus d'influence sur le le Soudan du Sud. Ces intérêts comptent entre autres, le territoire contesté d'Abeyi et l'accueil des réfugiés du Soudan du Sud. Outre le soutien présumé de Djouba au MPLS-Nord, un mouvement rebelle opposé à la domination soudanaise dans les États du Nil Bleu et du Kordofan du

Sud, le rapprochement entre Le Caire et Djouba a contrarié Khartoum. Dans une initiative sans précédent, le Président al Bashir, a annoncé publiquement que le Soudan pourrait intervenir militairement au Soudan du Sud pour mettre fin à la crise humanitaire et à la guerre civile. Après les hostilités de juillet 2016 à Djouba, il a assuré le transport par avion de Riek Machar qui se trouvait dans la forêt de Ngaramba en RDC et a pu envisager l'idée d'apporter un soutien militaire à Riek Machar et au Dr. Lam Akol Ajawin qui séjourneraient à Khartoum, suite à sa démission du gouvernement d'union nationale de transition (GUNT) et à la formation d'un mouvement rebelle.

Le Soudan est le seul pays voisin qui soit en mesure de poursuivre un agenda de changement de régime à Djouba, soit en soutenant les activités militaires des divers rebelles sud-soudanais, soit en les menaçant. Même si son calcul consistant à tenir les parties à l'ARCSS sud-soudanaises en haleine se voulait avisé, le Soudan se retrouve confronté à un vrai dilemme : soit soutenir l'effondrement ou la désintégration du Soudan du Sud, soit jouer un rôle plus positif en utilisant son influence sur les rebelles sud-soudanais pour qu'ils adhèrent à et relancent l'ARCSS. L'absence d'alternative pour le Soudan du Sud pour le transit de son pétrole signifie que les recettes de l'oléoduc du Soudan ne risquent pas d'être menacées.

Les efforts déployés par le Soudan pour normaliser ses relations avec tous les États membres de l'IGAD ont été concluants, sauf avec l'Ouganda, qui a apporté son soutien à l'APLS pendant la guerre civile. Khartoum a apporté à son tour son soutien total à l'Armée de Résistance du Seigneur de Joseph Kony. Surtout, le Soudan a amélioré ses relations avec l'Union européenne, après avoir été identifié comme l'un des trois pays pouvant aider à juguler la vague des immigrants clandestins en provenance d'Afrique. D'autre part, après une période de rapprochement prudent, marquée par l'assouplissement des sanctions, les États-Unis ont, fin 2017, levé les sanctions et retiré le Soudan de leur liste des États soutenant le terrorisme. Pour les États-Unis, le Soudan est considéré comme un partenaire stratégique dans la lutte contre le terrorisme en Afrique du Nord.

Le Soudan partage la plus longue frontière avec le Soudan du Sud, laquelle demeure, dans son ensemble, instable ou controversée. Le statut définitif d'Abyei, en particulier, reste une épine dans les relations entre le Soudan et le Soudan du Sud. Un Soudan du Sud faible et assiégé permet à Khartoum de se renforcer et de tirer parti du statu quo à Abyei. Il permet également à Khartoum de soutirer à Djouba des engagements à bon compte en termes de cessation du soutien militaire des rebelles dans les États du Nil Bleu et du Kordofan du Sud.

Perspectives pour la paix au Soudan du Sud

Les intérêts nationaux des acteurs régionaux ont compliqué le conflit au Soudan du Sud en procurant aux belligérants soit un appui financier, militaire et diplomatique indéfectible soit une indifférence face à l'aggravation de la situation humanitaire. Le soutien régional prend aussi forme dans la mise à l'écart de Riek Machar ainsi que dans l'arrestation et la restitution au Soudan du Sud des chefs de l'opposition. Le conflit au Soudan du Sud s'envenime en raison des intérêts limités des acteurs régionaux et de l'incapacité de la communauté internationale à prendre des mesures fermes sur un éventail de questions, notamment l'embargo sur les armes et les sanctions ciblées.

Les États-Unis ont appelé le CSNU à imposer de nouvelles sanctions et un embargo sur les armes au Soudan du Sud. Ceci intervient dans le contexte de détérioration de la situation, marquée par la présence massive de personnes déplacées dont le nombre croissant atteint 4 millions (dont 2 millions de réfugiés), par les restrictions à l'acheminement de l'aide humanitaire et les violations flagrantes et incessantes des droits de la personne. Même si le CSNU reste divisé sur la question du Soudan du Sud, des petits signes d'un changement d'orientation de la politique américaine envers le pays pourraient donner l'occasion de construire au sein de l'IGAD une position commune harmonisée sur l'accord de paix et le sort du GUNT.

Si l'état actuel de paix négative se maintient, le Soudan du Sud pourrait devenir le théâtre de guerres régionales par procuration puisque la plupart de ses voisins privilégient le statu quo qui fait avancer leurs intérêts nationaux. L'ARCSS n'ayant pas réussi à instaurer la paix et la stabilité depuis sa conclusion en 2015, l'efficacité du rôle de l'IGAD dans la résolution des conflits se voit de plus en plus remis en question. Dans un tel contexte, le processus de revitalisation de l'ARCSS nécessite que :

- ◆ L'IGAD et l'UA condamnent sans réserve le statu quo inacceptable du Soudan du Sud.
- ◆ L'IGAD et l'UA demandent l'intégration immédiate de l'ARCSS au sein de la constitution transitionnelle, une fois un accord de renouvellement de l'ARCSS atteint.
- ◆ L'IGAD, l'UA, et la communauté internationale dénoncent le projet de Djouba consistant à organiser la tenue d'élections en 2018. Dans les conditions actuelles, il est peu probable que des élections permettent de constituer un gouvernement légitime et ne peuvent que perpétuer l'instabilité.
- ◆ L'IGAD et l'UA veillent à ce que Djouba respecte les délais acceptés pour la création d'un tribunal hybride. Le président du secrétariat de l'UA doit engager la procédure de recrutement des juges et du procureur du tribunal hybride.

Enfin, en cas de désaccord entre les parties de l'ARCSS sur la revitalisation de l'ARCSS ou d'incapacité à mettre en œuvre l'ARCSS revitalisée, l'IGAD et l'UA doivent s'engager à agir rapidement pour trouver, au terme du GUNT, les modalités pour constituer un gouvernement légitime pour le Soudan du Sud. Il pourrait s'agir d'un gouvernement de technocrates soutenu par l'UA et l'ONU qui permettrait d'établir les conditions nécessaires pour l'organisation 'élections libres et régulières dans les délais convenus. La mise en place des conditions nécessaires au retour des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du territoire doit précéder les élections.

Dr. Luka Kuol est Professeur au Centre d'études stratégiques de l'Afrique. Il a auparavant travaillé pour le ministre des Affaires présidentielles pour le gouvernement du Soudan du Sud ainsi qu'en tant de ministre national des affaires du Cabinet pour la République du Soudan. Il a également travaillé en tant qu'économiste pour la Banque Mondiale au Soudan du Sud.

Notes

- 1 "Egypt in Charm Offensive – Seeks Revision of Nile Treaty to Safeguard Water Source," *East African*, 21 août 2017.
- 2 See "South Sudan war gives impetus to Egypt's Nile Basin policy," *Messenger Africa*, 16 janvier 2017.
- 3 Paul Wafula, "Budget airline Jetlink stops operations citing money scarcity," *Daily Monitor*, 16 novembre 2012.
- 4 Joe Baraka, "Kenya to lend billions of shillings to struggling South Sudan," *ZIPO*, 17 septembre 2016.
- 5 Ian Timberlake, "Lost oil billions leave Sudan's economy reeling," *Agence France-Presse*, 26 février 2012.
- 6 Nicasius Achu Check et Thabani Mdlongwa, "The Heglig Oli Conflict: An Exercise of Sovereignty or an Act of Aggression?" *AISA Policy Brief No. 78* (Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2012).

LE CONTEXTE ET LES LIMITES DE LA PARTICIPATION INTERNATIONALE DANS L'ÉTABLISSEMENT D'UNE STABILITÉ DURABLE AU SOUDAN DU SUD

par Lauren Hutton



Réunion plénière de la Commission paritaire de suivi et d'évaluation (JMEC) le 15 mars 2017. (Photo: UNMISS/Isaac Billy)

Avec plus de 4 millions de Sud-Soudanais déplacés depuis décembre 2013, une réinitialisation des systèmes et structures qui assurent la sécurité et la sûreté est nécessaire pour se remettre de la guerre. L'appareil sécuritaire gouvernement et les forces de l'opposition ont eu recours aux châtiments collectifs, au déplacement forcé de la population ainsi qu'au dépouillement de la population dans le cadre de la guerre. Des initiatives de recrutement à grande échelle (y compris d'enfants), la mobilisation de milices ethniques, une multiplicité d'acteurs de conflits ainsi qu'un accès facilité aux transferts d'armes sont les caractéristiques d'un conflit dans lequel les cessez-le feu sont sans effet. Pour établir sa légitimité, le gouvernement et ses services de sécurité doivent maîtriser les niveaux extrêmes de violence perpétrée contre la population et mettre en place des contrôles substantiels de l'utilisation de la force. Toutefois, il y a de nombreuses raisons pour lesquelles le soutien international pour une réforme à grande échelle du secteur de la sécurité a peu de chances d'aboutir.

Il y a deux obstacles à la réforme du secteur de la sécurité : la nature de la politique économique du Soudan du Sud, génératrice de violence, et la difficulté des acteurs internationaux à élaborer une approche et à s'investir sur le long terme en vue de mettre en œuvre un processus global de réforme du secteur de la sécurité (RSS). Ces deux défis, conjugués à l'état de guerre continu, laissent prévoir que, sur le court terme, toute tentative de réforme ne permettrait, au mieux, qu'à poser les fondations de programmations futures et réduire le recours quotidien à la violence. Ainsi, les interventions devraient prioriser les changements fonctionnels dans la structure de l'économie politique en vue de créer un environnement propice à un programme de réforme durable.

À propos du changement

Avant d'aborder les obstacles à la réforme, il convient d'examiner la notion de réforme. La trajectoire de déclin dans laquelle le Soudan du Sud est engagé est le résultat d'un renforcement des couches de pressions politiques, sociales et économiques au sein de politiques régionales profondément contestées. Les chocs stratégiques qui auraient pu permettre d'inverser cette trajectoire sont restés largement sans effet et n'ont pas abouti au changement positif escompté. L'indépendance a offert une possibilité de mettre en place un service de sécurité et un programme de gouvernance cohérent au plan national. Pourtant, même la perspective de créer un nouveau pays n'a pas suffi pour unir les intérêts divergents et affaiblir les solides fondations d'un mouvement de libération qui peine à s'établir comme autre chose qu'une milice ethnique. L'arrêt de la production de pétrole en 2012 et l'austérité qui s'en est ensuivie n'ont pas aidé à mettre un frein au pillage de l'État.

Les crises constitutionnelles survenues en 2013 et qui ont précédé l'éclatement de la guerre civile avaient servi uniquement à consolider la puissance du pouvoir exécutif et mettre fin à la reconnaissance de façade des pouvoirs législatif et judiciaire. Le régime au pouvoir a judicieusement utilisé ces défis à son autorité pour renforcer ses objectifs stratégiques globaux de domination ethnique. L'incapacité des acteurs internationaux à comprendre la résilience de ces structures de pouvoir a entraîné le développement d'approches plutôt décevantes visant à changer la situation sur le terrain. Dire que le régime de Djouba est faible est inexact. On observe un degré de résistance alarmant au niveau du régime de Kiir malgré la gravité de la crise quant au processus de formation de l'État et aux déséquilibres fondamentaux au cœur de celui-ci.

Les acteurs internationaux pourraient alors aider le plus en se concentrant sur les voies, qui un jour, pourraient diriger les forces de sécurité et leur patrons politiques dans une direction différente.

Il y a un manque d'imagination en ce qui concerne comment changer la donne stratégique. Une intervention internationale ne se prête peut être pas à cette tâche. Globalement, il semble manquer une convergence des énergies pour créer une disruption stratégique suffisante pour motiver le gouvernement au changement. Les acteurs internationaux pourraient alors aider le plus en se concentrant sur les voies, qui un jour, pourraient diriger les forces de sécurité et leur patrons politiques dans une direction différente.

Ceci est un appel à de la programmation pratique qui prend une approche réaliste sur ce qui est faisable au Soudan du Sud étant donné le niveau d'effort que la communauté internationale est prête à donner. Les acteurs internationaux doivent faire davantage que de développer des nouvelles idées qui, un jour, pourraient être possibles au niveau politique. Ils devraient travailler pour réinitialiser les leviers structurels du pouvoir au sein de l'économie politique pour qu'un Soudan du Sud non violent soit non seulement politiquement possible mais inévitable.

« Les acteurs internationaux pourraient alors aider le plus en se concentrant sur les voies, qui un jour, pourraient diriger les forces de sécurité et leur patrons politiques dans une direction différente ».

Comprendre le contexte

L'approche internationale à la RSS avant 2013 utilisait une conception idéalisée de l'État et de la société comme base des priorités politiques. Dans le cadre du projet d'édification de l'État, des interventions préemballées avaient été déployées, avec pour objectif de renforcer les capacités de l'État à accomplir des fonctions centrales sans vraiment comprendre l'économie politique du Soudan du Sud.

L'environnement actuel et le nouveau contexte des bailleurs de fonds exigent que toutes les initiatives visant à réformer le secteur de la sécurité sur le court terme soient fondées sur des évaluations réalistes des possibilités avant la mise en place de programmes d'intervention ambitieux. Cela signifie qu'il faut prioriser l'engagement politique par rapport aux solutions techniques et chercher des solutions de programmation innovantes tout en acceptant que le secteur de la sécurité soit un élément essentiel d'un État tribaliste et prédateur dont la légitimité est fondée sur la coercition.

L'État Sud-Soudanais représente une convergence de clientélisme, d'ethnicité et de criminalité. Réinitialiser ces relations est une entreprise multigénérationnelle. Jusqu'à ce que cette gouvernance fondée sur le clientélisme soit réformée, il serait naïf de supposer que plus d'accès et la diversité au sein du gouvernement mènerait à un mode de gouvernance manifestement différent. En outre, l'approche de la « grande tente » à la gouvernance fonctionne seulement à la hauteur des moyens de la kleptocratie.

Pour de nombreux Sud-Soudanais, la violence est un choix réaliste comme moyen de subsistance et, le secteur de la sécurité, tant étatique que non-étatique — est un prolongement de leur économie politique et probablement la seule part viable de celle-ci. Avant l'existence du Mouvement/ de l'armée populaire de libération du Soudan (MPLS/APLS), d'une économie pétrolière ou d'un État indépendant, il y avait l'auto-défense, le vol de bétail et les hiérarchies ethniques mutuellement exclusives. L'unité organisationnelle d'un État indépendant a été fondée sur une tradition de terreur et de violence régnant sur une vaste géographie aussi incohérente qu'hostile pour un État-nation.

« Toutes les initiatives visant à réformer le secteur de la sécurité sur le court terme soient fondées sur des évaluations réalistes des possibilités avant la mise en place de programmes d'intervention ambitieux ».

L'édification de l'État et le l'indépendance nationale demeureront toujours des panacées fragiles face aux défis que présente le Soudan du Sud en termes de géographie, d'histoire et de culture. La présence institutionnelle, la portée territoriale ainsi que le pouvoir grandissant de l'appareil d'État ne pourraient venir à bout du bilan limité des services de sécurité fournis par l'État et des forces qui y sont alignées. Durant les périodes pré- et postindépendance, ces forces fonctionnaient plus comme des forces d'invasion et d'occupation que comme une force de sécurité au service des citoyens. La guerre civile ayant davantage brisé l'illusion de la possibilité d'une sécurité assurée par l'État, toute stratégie de moyen terme doit intégrer le fait que les populations locales continueront à assurer leur sécurité par leurs propres moyens.

Il convient de veiller à ne pas définir l'État et la population en termes opposés. Il existe un éventail de relations entre l'État et la population au Soudan du Sud, et ceci est en grande partie dû aux fractures ethniques, historiques et géographiques qui caractérisent l'État. La gestion des schémas de formation de l'État ainsi que les défis générés par ces fractures

exigent un réexamen des relations de pouvoir et des processus d'institutionnalisation au niveau local. Les relations de pouvoir au niveau local déterminent qui reçoit quoi en matière de droits et de ressources. Les institutions naissent lorsque les relations de pouvoir se manifestent dans les systèmes et processus de gouvernance.

Tenter de créer des institutions sans prendre en compte les relations de pouvoir au niveau local demeurera toujours une approche défectueuse. Toutefois, la gestion des relations de pouvoir au niveau local nécessite de la subtilité, de la présence et de la patience que peu dans la communauté internationale seraient capables d'envisager. Au lieu de se focaliser uniquement sur le soutien institutionnel national, il faudrait considérer plus attentivement la façon de soutenir les dirigeants locaux dans les négociations avec l'État menant ainsi à la réalisation des droits et protections.

« L'absence d'institutions politiques qui fonctionnent en dehors des hiérarchies militaires et ethniques empêche l'émergence d'une classe politique à même d'exercer son pouvoir de manière non violente et non-ethnique ».

De la même manière, en termes politiques, la nécessité d'une réforme au sein du MPLS demeure une question centrale. Toutefois, le succès de cette réforme, en particulier la gestion des tensions occasionnées par la succession, dépend de l'existence d'une institution politique non-militarisée aux niveaux locaux. Malgré le degré élevé de la conscience politique chez les Sud-Soudanais, celle-ci ne conduit pas à la création d'institutions capables de gouverner conformément aux aspirations d'un programme respectueux des droits, décentralisé et orienté vers la fourniture de services et la croissance économique. L'absence d'institutions politiques qui fonctionnent en dehors des hiérarchies militaires et ethniques empêche l'émergence d'une classe politique à même d'exercer son pouvoir de manière non violente et non-ethnique et de formuler un programme de gouvernance clair et précis.

Accepter les limites de l'intervention des acteurs internationaux

Réaliser des changements sur le long terme exige une réinitialisation de l'interaction entre l'État et la société. Ainsi, les acteurs internationaux doivent s'impliquer dans les processus nationaux mais également examiner ce à quoi ressemble l'établissement de la sécurité à travers une approche par le bas et ce qu'est l'engagement externe dans le renforcement de la résilience au niveau du capital social. Les acteurs internationaux doivent également garder à l'esprit que souvent le soutien international est une contrainte pour les chefs

locaux au lieu de leur offrir un espace pour élaborer leurs propres programmes et utiliser les ressources intégrées dans les relations locales en vue de renforcer la résilience institutionnelle. Il y a plusieurs niveaux auxquels les acteurs internationaux influencent les relations de pouvoir au niveau local et pourtant ces diverses interventions ne sont pas liées de façon cohérente. Pour réaliser un changement cohérent, la communauté internationale devrait adopter une stratégie holistique et globale au Soudan du Sud. Idéalement, la communauté de bailleurs de fonds, les agences des Nations Unies et de nombreux acteurs externes à but caritatif ou lucratif mettraient en place une plateforme commune autour de laquelle leurs actions convergeraient. Comme cette situation a peu de chances de se produire, la programmation restera fragmentée et inefficace.

« Les acteurs internationaux doivent appréhender le Soudan du Sud en adoptant une approche plus globale afin d'examiner leurs objectifs de réduction de la violence non pas seulement en termes de processus formels, technocratiques et nationaux ».

La communauté internationale n'a pas toujours la capacité, l'intérêt ou les motivations pour collaborer et coordonner les actions vers un objectif généralement accepté. Au Soudan du Sud, les acteurs internationaux ont également du mal à attirer et retenir du personnel expatrié de qualité et toute planification d'intervention doit prendre en compte l'impact des rotations de courte durée et le manque de personnel expérimenté. Les objectifs d'interventions doivent être en adéquation avec les réalités de la politique mondiale où les niveaux de financement pour le Soudan du Sud ont peu de chance d'atteindre à nouveau les milliards de dollars et, une lassitude des bailleurs de fonds accompagne un profond sentiment d'incapacité à obtenir des résultats significatifs.

Cette réalité contraint les acteurs internationaux à examiner de près les autres moyens qui permettront d'arriver à un futur plus en paix avec moins d'argent et moins de personnel expérimenté. Le Soudan du Sud est un contexte d'intervention complexe et l'impact de la guerre civile a été tellement extrême que tout projet de stabilisation doit prendre en compte les niveaux de besoin extrêmes et le niveau d'effort (en personnel et en argent) nécessaire pour satisfaire un minimum de normes humanitaires et les maintenir. La réforme du secteur de la sécurité ainsi que d'autres initiatives visant à stabiliser le pays doivent être ancrées dans ces réalités.

Les acteurs internationaux doivent appréhender le Soudan du Sud en adoptant une approche plus globale afin d'examiner leurs objectifs de réduction de la violence non pas seulement en termes de processus formels, technocratiques et nationaux. Les

interventions au niveau national sont certes nécessaires, comme celles mises en œuvre par le biais de la Revue stratégique de défense et de sécurité (RSDS) proposée dans l'Accord sur la résolution du conflit en République du Soudan du Sud. Toutefois, de telles actions doivent être accompagnées d'un éventail d'initiatives locales ainsi que d'autres initiatives. Assujettir les progrès et le financement à des critères définis par les bailleurs de fonds rend la programmation nationale inadaptée aux réalités des contextes où les améliorations sont inégales et lentes à se produire. En outre, de tels critères ne prennent pas en compte la complexité d'un contexte où la militarisation est souvent le seul moyen de survie des citoyens. L'attention particulière portée aux interventions nationales et institutionnelles formelles signifie que les acteurs externes ne sont pas en mesure d'influencer le calcul du bénéfice-risque de la violence au niveau infranational pour les personnes et les populations.

À la recherche d'autres approches possibles

Une véritable approche par le bas en matière de sécurité doit être conçue dans une perspective globale et durable. Seule une certaine cohérence stratégique permettra d'éviter une approche monopiste axée sur un soutien de niveau soit national soit local. Il est nécessaire d'adopter des approches multipistes qui fonctionnent tant au niveau national que local à partir d'une théorie commune qui s'inscrit dans laps de temps générationnel. Les acteurs internationaux sont confrontés au défi de mettre en place simultanément un programme cohérent aux niveaux national et local afin de s'attaquer aux principaux moteurs de conflits à long terme.

Étant donné qu'il y a peu de chances de voir se réaliser l'approche décrite ci-dessus, il nous faut nous débarrasser des manuels de la RSS et commencer à examiner l'espace existant dans le contexte actuel afin de pouvoir travailler à l'élaboration d'une certaine forme d'économie politique peu susceptible de déclencher la violence. La RSDS permettra d'élaborer des bons documents et plans qui bénéficient certes de l'adhésion de certaines élites (et qui vont aussi créer des détracteurs). Mais même les plans les mieux conçus au niveau national doivent être accompagnés de changements fonctionnels dans la vie des personnes qui ont trop volontiers recours à la violence. Il nous faut œuvrer dans la perspective de changer les paramètres décisionnels des personnes et des populations et d'élaborer une programmation qui n'exagère pas la capacité des partenaires internationaux à générer du changement. Les interventions doivent assimiler la dualité du Soudan du Sud – urbain-rural, étatique-non-étatique, traditionnel-formel, etc... – et commencer à revoir les relations complexes à l'origine d'une structure centrale de pouvoir fondée sur des préjugés ethniques et profondément militarisée. Voici quelques caractéristiques d'une telle approche.

« *Il nous faut nous débarrasser des manuels de la RSS* ».

Commencer à travailler sur des plans de reconstruction propres à une région qui intègrent les processus de mitigation du conflit au soutien des moyens de subsistance. Il y a trop de différences entre les régions géographiques pour pouvoir mettre en œuvre un programme de reconstruction national ou régional. Les acteurs internationaux peuvent commencer à travailler avec des réformateurs locaux dans des localités choisies afin de gérer l'impact de la guerre et de poser les fondations en vue du retour des civils. Aucune initiative de désarmement, démobilisation ou réintégration (DDR) nationale ou locale ne peut aboutir sans la mise en place de stratégies de subsistance. Les biens locaux, en particulier le bétail et le cheptel, ont été dramatiquement affectés et tous les secteurs du système de marché ont été bouleversés, leur accès a été restreint et ils reposent sur des préjugés ethniques. Il est nécessaire de reconstruire les relations fonctionnelles. La décentralisation fonctionnelle visant à supprimer la marginalisation ne peut se réaliser qu'à travers le changement au niveau des schémas de production et de l'accumulation de richesses. Dans une perspective de transformation, les acteurs doivent adopter des approches globales aux communautés où la programmation est axée sur le changement des composantes fonctionnelles de l'économie politique, à savoir, la sécurité, la production, la richesse et les connaissances.

Engager le dialogue avec d'autres groupes armés afin de comprendre leurs doléances et intérêts. De tels dialogues pourraient déboucher sur des solutions locales à certains des conflits mais surtout, ils pourraient aussi renforcer l'obligation de responsabilité dans les futurs plans d'intégration ou de démobilisation. Vu que l'opposition est devenue un ensemble fragmenté et désarticulé d'acteurs, aucune initiative nationale ne pourra permettre de se focaliser sur des doléances uniques. Sans l'engagement international dans la résolution des conflits locaux, les élites peuvent conclure des arrangements visant principalement l'intégration dans la machine de l'État, comme ce fut le cas de la politique de la « grande tente » – au lieu d'être axés sur l'amélioration de la qualité de la gouvernance.

Réévaluer la manière d'offrir des formations et des mentorats sur les droits humains. Bien que la communauté internationale ait offert de nombreuses séries de formation sur les droits humains aux forces de sécurité, il y a eu peu de réflexion pour déterminer les modules les plus efficaces, l'impact sur le comportement individuel de la formation sur les droits humains ainsi que la meilleure façon d'instaurer une culture au sein de l'armée et chez chaque personne qui rejette l'utilisation incontrôlée et inhumaine de la force. L'enseignement devrait être fortement axé sur le soutien aux soldats et combattants actuels pour qu'un jour, lorsque la démobilisation devient une possibilité, les gens acceptent plus facilement la vie civile et puissent passer outre des violences extrêmes qu'ils ont perpétrées et dont ils ont été témoins.

Revoir le soutien à l'État de droit en axant le processus sur les prisons et tribunaux. Ces institutions ont perdu leur soutien budgétaire, leurs personnels, leurs dirigeants ainsi

que leur pertinence dans le discours national. En 2017, les juges et magistrats ont fait la grève pour protester contre les mauvaises conditions de travail. En outre, on a observé la privation de nourriture des détenus dans les prisons du pays. Rien que fournir de la nourriture et des médicaments aux prisonniers serait une grande victoire pour les droits humains au Soudan du Sud. Afin d'améliorer l'accès à la justice, et par la suite, réduire la violence, les futures actions visant la justice doivent être intégrées aux institutions locales, qu'elles soient étatiques ou traditionnelles.

Réétudier le soutien aux acteurs locaux par rapport aux relations de pouvoir locales et la possibilité d'institutionnaliser des pratiques de gouvernance non militarisées. Parmi les associations de commerçants, de régulateurs de marché, d'éleveurs de bétail et associations de femmes, aux églises, aux tribunaux traditionnels et aux chefs, il y a de nombreux moyens de soutenir les institutions qui ont existé bien avant l'État et qui continuent à jouer un rôle politique. Le soutien international offert à ces acteurs s'est présenté sous diverses formes sans guère de réflexion sur le qui, le quoi et le comment, encore moins sur la façon dont ce soutien est lié aux nombreux travaux de recherche académiques sur ces thèmes.

Conclusion

Bien que la réforme du secteur de la sécurité soit vitale aux initiatives globales de réduction de la violence, l'environnement politique du Soudan du Sud fait que la militarisation l'emporte sur la gouvernance. Les acteurs externes ne devraient pas faire la même erreur et devraient chercher à œuvrer pour une meilleure stratégie de gouvernance principalement axée sur le bien-être et les droits fondamentaux de tous les Sud-Soudanais. Cela exige que les acteurs internationaux soient pleinement conscients de l'espace dans lequel ils peuvent gagner du terrain pour pouvoir explorer des futures opportunités de réforme. La réforme doit être axée sur le niveau de référence de vulnérabilité extrême afin d'altérer la dynamique globale du conflit. Cela nécessite d'explorer la façon dont le pouvoir structurel se manifeste dans l'économie politique et de réinitialiser les relations et pratiques permettant à ce pouvoir de se manifester continuellement par la violence. Il y a certes d'importants obstacles à la réforme du secteur de la sécurité, toutefois, les acteurs internationaux disposent de nombreux espaces et opportunités pour atteindre ces objectifs.

Lauren Hutton travaille en indépendante comme analyste politique et consultante en communication stratégique.



CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE

Kate Almquist Knopf, Directrice
National Defense University
Fort Lesley J. McNair
Washington, DC 20319-5066
+1 202-685-7300
www.africacenter.org

Rapports spéciaux
Joseph Siegle, Ph.D.
Directeur de la recherche
sieglej@ndu.edu
+1 202-685-6808
ISSN 2164-4047

Le Centre d'études stratégiques de l'Afrique est une institution académique créée par le Département de la Défense des États-Unis en tant que forum objectif pour la recherche, la réalisation de programmes académiques et l'échange des idées. Les rapports spéciaux présentent le résultat de recherches et d'analyses qui ont pour objectif d'approfondir la compréhension dans le domaine de la sécurité en Afrique. Les opinions, conclusions et recommandations qui y sont exprimées directement ou de façon implicites sont celles des auteurs et ne reflètent pas obligatoirement celles du Centre d'études stratégiques de l'Afrique.
