

## La fragmentation des Etats en Afrique et les leçons pour la RDC

*Dominic Johnson*

*Goma, 27 juin 2012*

*Qu'est-ce que la finalité de l'Etat en Afrique?*

Le modèle classique de l'Etat en Afrique est celui hérité de la colonisation. L'Etat est extérieur à la société et se voit comme en avance sur les populations. Il organise la population et la pousse au développement en imposant de choses à faire, des interdits, des comportements, des valeurs, des activités. L'idée de base est que si l'on laisse les populations à elles-mêmes, elles vont faire n'importe quoi parce qu'elle est constituée d'individus incapables, sinon de brutes. À la brutalité et l'incapacité des sociétés traditionnelles, qui ne mène nulle part, s'oppose la civilisation et la rationalité de l'Etat dit moderne, qui mène vers les lumières. L'Etat définit les politiques de développement, et il structure et organise la société pour les réaliser.

De toute évidence, cette conception de l'Etat est paternaliste, voire raciste. Elle ne peut s'imposer que si les gens qui dirigent l'Etat viennent d'ailleurs et ne sont donc pas l'émanation de la société qu'ils prétendent diriger. Il doit y avoir entre les gens de l'Etat et la population non seulement une frontière sociologique mais aussi biologique. Sinon, il faudrait accepter que des gens qui sont des incapables quand ils évoluent dans la société deviennent tout d'un coup capables et éclairés dès qu'ils sont le pouvoir et redeviennent des idiots s'ils le quittent.

C'est pourquoi cette vision de l'Etat a beaucoup de mal à survivre en Afrique depuis la colonisation. Le paradoxe est que les générations post-coloniales, la génération des libérateurs, a pleinement adhéré à cette vision comme fondation de leur propre pouvoir. Les élites post-coloniales se sont vues comme avant-gardistes, qui écrasent les superstitions traditionnelles et les remplacent avec une vision scientifique. Elles méprisent leurs populations et les regardent comme des incapables et des bruts qu'il faut tirer par la force et conduire vers des valeurs et des comportements plus dignes et modernes.

Parfois cette vision s'est inspirée du marxisme et s'est réalisée sous forme de bureaucratie monstre à la fois improductive et étouffante. On se souvient des dictatures « scientifiques » de sinistre mémoire. On se souvient de beaucoup d'autres dictatures, de la Libye jusqu'au Zimbabwe, où de guides autoproclamés ou de petits cercles de pouvoir se sont arrogés le monopole de l'intelligence et du savoir-vivre et ont condamné leurs peuples à l'imbécillité et à la mendicité éternelle. Parfois - et c'est la version la plus répandue aujourd'hui - cette vision s'inspire du néo-libéralisme: l'Etat est pensé comme une entreprise avec un PDG éclairé au sommet qui dirige son pays comme une société privée, exigeant sans cesse des rendements et des performances maximales et, dans le meilleur des cas, travaillant avec des pratiques de gestion qui ne font aucune place au laxisme et à la contre-performance.

La faiblesse commune de toutes ces visions est que l'Etat se conçoit comme au-dessus de sa société et que, par conséquent, les détenteurs du pouvoir ne peuvent plus imaginer autre

chose que d'être au-dessus des populations. La mesure du degré d'intégration d'un Etat dans cette vision aujourd'hui est la facilité ou l'impossibilité pour un dirigeant de quitter le pouvoir et de redevenir un citoyen normal.

Comment, dans un système où l'Etat est au-dessus de tout et de tous, un guide éclairé peut-il éteindre ses lumières, retourner dans l'obscurité ambiante et redevenir un simple citoyen? Il ne le peut pas. Il craint, ou il sait, que sans lui la machine qu'il a conçue cessera de tourner. D'où la volonté persistante des dirigeants africains de rester au pouvoir même au-delà du raisonnable, ou, au cas où la biologie s'impose de façon nécrophile, de passer le relais à son fils qui ne connaît pas d'autre relation au pouvoir.

### *Les bases de la fragmentation, les bases de la refondation*

La fragmentation de l'Etat tel que nous venons de le décrire intervient quand les imbéciles se révoltent contre cet ordre éternel. Il peut arriver un moment où les gens n'acceptent plus qu'on les traite comme des incapables. Les populations qui refusent la légitimité de leurs éclairés et qui ne se soumettent plus aux injonctions de développement imposées d'en haut ont plusieurs choix. Ils peuvent commencer à penser autrement et sortir mentalement du carcan que leur a imposé l'Etat. Ils suivent ainsi la description la plus classique des Lumières comme l'a livrée, il y a plus de 200 ans, le philosophe allemand Emmanuel Kant: « Les lumières, c'est la capacité de faire usage de son propre raisonnement. Donc de penser sur la base de soi-même et non pas sur la base de ce que d'autres t'ont dicté. » Si les populations font cela, elles minent la dictature de l'intérieur et jettent déjà la base d'une refondation de l'Etat à l'intérieur de l'Etat qu'elles habitent.

Dans le cas où la dictature réussirait à se métamorphoser en démocratie de façade de façon pacifique, la façade de l'Etat peut se préserver. Les populations peuvent alors élire des dirigeants qui les respectent et cela peut aboutir à un changement pacifique. Rien qu'en 2011 ceci a réussi en Guinée, au Niger, en Zambie.

Mais il y a des cas où cela ne marche pas, surtout si les dictateurs refusent le changement. Les populations peuvent alors s'exiler, donc quitter le pays. Ou elles peuvent se révolter, donc prendre les armes contre la dictature et travailler à l'effondrement de l'Ancien Régime. Dans ce cas-là, soit elles renversent le pouvoir et installent un contre-pouvoir, soit elles proclament la sécession d'une partie du territoire.

Ce sont des options tout à fait valides face à un pouvoir qui écrase les gens. Il ne faut pas mépriser les „rebelles“ ou les „séparatistes“ qui refusent de se soumettre à un Etat prédateur. La seule manière de se libérer d'un Etat qui écrase les gens et refuse tout changement est de travailler à l'effondrement de cet Etat. Il faut saisir cela comme la chance de construire autre chose.

À ce moment-là, il n'y a plus aucune raison pour que l'Etat futur qu'on est en train d'imaginer prenne exactement la même forme que l'Etat ancien dont on est en train de se libérer. Au contraire, les nations peuvent décider de se doter d'Etats qui n'ont rien à voir avec ce qui existait avant. Sur le plan culturel, sur le plan constitutionnel – et aussi sur le plan territorial.

Le fameux mot de « balkanisation », qui en RDC est utilisé comme un épouvantail, est né exactement d'un processus de libération comme celui que je viens de décrire. Vers la fin du 19e et le début du 20<sup>ème</sup> siècle, les peuples des Balkans se sont libérés du joug ottoman – l'Empire turc – et aussi de la domination autrichienne. Ils ont érigé une multitude de petits Etats que le reste de l'Europe a aussitôt condamnés comme « non viables ». Mais ces Etats étaient l'expression de sentiments nationaux, d'une série d'actes de libération.

C'est un des grands mystères et paradoxes de la décolonisation que les libérateurs de l'Afrique ont, comme leur première décision collective, proclamé comme sacré les frontières complètement arbitraires imposées par les colonisateurs. Ce faisant, ils ont raté une chance historique de penser l'Afrique autrement dès le départ. Ils se sont contentés d'hériter les administrations et territoires coloniaux qu'ils ont simplement continué à diriger, bien sûr avec l'aide bienveillante de leurs anciens maîtres.

Ils ont fait cela pour se protéger eux-mêmes mutuellement de la possibilité d'agression territoriale, ce qui est compréhensible. Mais il ne faut pas oublier que cette décision comportait un deuxième volet: la non-ingérence dans les affaires de l'autre. Ce qui revenait à dire qu'on reste les bras croisés même si tes frères et sœurs sont massacrés de l'autre côté de la frontière. Prises ensemble, ces deux dimensions de l'ordre post-colonial en Afrique étaient un pacte de sang des dictateurs contre les peuples.

Le principe de non-intervention est tombé caduc depuis longtemps. Ceci a commencé avec l'intervention tanzanienne en Ouganda pour faire tomber Idi Amin en 1979. Depuis, tout le continent a vu des choses semblables, au Zaïre avec l'alliance panafricaine pour soutenir l'AFDL jusqu'aux guerres de Liberia et du Sierra Leone. De toute façon, comme la moitié de l'Afrique a lutté ensemble contre l'apartheid en Afrique du Sud, il n'était jamais complètement exclu qu'il pouvait être légitime de s'insurger contre ce qui se passe dans un autre pays. Même si ce pays n'était par gouverné par des racistes blancs. Regardez le génocide au Rwanda.

Le principe de la non-remise en question des frontières héritées de la colonisation est aussi en train de tomber caduc. Le début formel a été fait avec l'indépendance du Sud-Soudan en 2011. Ce qui est étonnant ce n'est pas que pour la première fois un Etat est né en Afrique dont les frontières ne sont pas coloniales. Ce qui est étonnant c'est que ceci ait pris plus de 50 ans. En 1966, la sécession du Sud-Est du Nigeria sous le nom de Biafra était écrasée dans un bain de sang. Aujourd'hui ceci ne serait plus possible.

### *Le cas du Sud-Soudan*

Dans quelques jours, le 9 juillet 2012, la République du Sud-Soudan célébrera le premier anniversaire de son indépendance. Le plus jeune Etat de l'Afrique est né le 9 juillet 2011 suite à un long processus de guerre et de paix qui ressemble à un chemin de croix pour sa population meurtrie: des 5 millions d'habitants du Sud-Soudan, près de la moitié ont été soit tués soit déplacés en plus de 20 ans de guerre, et un territoire grand comme le tiers du Congo a été réduit à la misère absolue, sans équivalent même ici. Le 9 juillet 2011 devrait être reconnu comme une journée historique en Afrique, la journée où pour la première fois on a fondé un nouvel Etat sans continuité avec la période coloniale.

Il y a eu certains en Afrique et surtout dans le monde arabe qui ont critiqué la division du Soudan, le plus grand pays de l'Afrique en termes de superficie et pont entre l'Afrique noire et le monde arabe, comme étant la réussite d'un projet de balkanisation piloté par l'Occident. Mais en réalité le Soudan n'était jamais une nation unie. La création du Sud-Soudan ne fait que prendre acte d'une fragmentation réelle avec laquelle le Soudan avait vécu depuis 1956 et même avant.

Sous la colonisation britannique, où le Soudan était un condominium égypto- britannique, les Sud-Soudanais noirs avaient moins de droits que leurs voisins arabes du Nord qui avaient l'habitude de prendre les Africains comme esclaves depuis que des commerçants égyptiens s'étaient répandus dans cette région au cours du 19<sup>ème</sup> siècle. Leurs régions étaient soumises à une loi d'exception brutale, leurs populations tenues à l'écart de l'administration.

Quand l'indépendance du Soudan se profilait à l'horizon et avec elle la continuation prévisible de la soumission du Sud au Nord, la lutte du Sud commençait – déjà en 1955, avant l'indépendance. Le mouvement de lutte armé « Anyanya » obtient l'autonomie pour le Sud en 1972. En 1983, le président soudanais Nimeiry abolit l'autonomie et le SPLA, successeur de l'Anyanya, prit les armes. La guerre était atroce et ne prend fin qu'avec l'accord de paix de Naivasha, dit CPA (Comprehensive Peace Agreement), du 9 janvier 2005.

Cet accord de paix n'octroyait pas l'indépendance. Une guerre de libération ne suffit pas pour pouvoir fonder un Etat. Il faut aussi gagner l'appui des populations par voie pacifique. Le CPA a donc imposé aux Sud-Soudanais une période transitoire de 6 ans pendant laquelle le SPLA gouvernait le Sud comme région autonome tout en faisant partie du gouvernement national de Khartoum. C'était l'idée du leader historique du SPLA, John Garang, tué dans un accident d'avion peu après l'accord de paix, et il n'était jamais sûr qu'il ne voulait pas en réalité diriger tout le Soudan en tant que Sud-Soudanais chrétien. Mais aussi, cette période transitoire où le SPLA faisait l'exercice de gouverner le Sud-Soudan de façon autonome, devait permettre aux deux côtés de faire valoir leurs points de vue – une campagne électorale permanente jusqu'en 2011. Ceux au Soudan qui tenaient à l'unité de leur pays avaient six ans pour convaincre les Sud-Soudanais par voie démocratique que le grand Soudan serait meilleur que la sécession.

Ils n'ont pas réussi. En janvier 2011, la population du Sud-Soudan votait à 98.83% pour l'indépendance. C'était en fait dans l'intérêt de tout le monde: le SPLA qui voulait son propre Etat - et aussi le régime du président Bashir à Khartoum qui, en se débarrassant de ces sudistes encombrants, espérait renforcer son pouvoir au Nord qui était en train de vaciller suite à la guerre désastreuse du Darfour et son inculpation par la Cour Pénale Internationale (CPI) pour génocide.

Mais un an après, la situation du Sud-Soudan n'est pas très reluisante. La corruption atteint des niveaux faramineux: un rapport officiel indiquait récemment que 4 milliards de dollars américains d'aide extérieure ont disparu. En dehors de la capitale Juba en plein boom de construction, le pays est toujours en ruines. Il n'y a pratiquement pas d'investissements et très peu de reconstruction. Les populations rurales ne sont plus bombardées comme avant, mais elles sont délaissées. Dans certaines régions sévissent encore des milices locales et tribales qui s'entretiennent avec la complicité plus ou moins avérée de certains politiciens aussi bien à Juba qu'à Khartoum. Entre les deux pays héritiers de l'ancien Soudan il persiste un

état de guerre larvée qui s'enflamme régulièrement autour de certains districts et frontières contestés. Des centaines de milliers de Sud-Soudanais vivant au Nord ont perdu leur citoyenneté au Nord et ont été expulsés dans des conditions déplorables.

Beaucoup de Sud-Soudanais aujourd'hui se posent la question: « Est-ce que cela valait la peine? » Le bon mot qui circule entre observateurs internationaux est que le Sud-Soudan était un Etat failli avant même de devenir un Etat. Le SPLA n'a pas su s'émanciper de son passé de guérilla. Ses leaders militaires gardent presque tout le pouvoir et se voient renforcés par les menaces militaires du Nord qui continuent. Il y a un risque que le Sud-Soudan devienne une dictature en guerre permanente, un peu comme l'Erythrée qui avait aussi conquis son indépendance face à l'Ethiopie 20 ans plus tôt.

### *Le cas de l'Azawad*

Néanmoins nombreux sont ceux, particulièrement en Afrique, qui voient en Sud-Soudan le précurseur d'une nouvelle ère de libération, où des peuples opprimés peuvent se libérer du joug d'un pouvoir central oppressif et violent. L'exemple le plus récent est la proclamation de l'Etat d'Azawad dans le nord désertique du Mali le 6 avril 2012 par une coalition rebelle unissant des séparatistes touaregs aux islamistes sahéliens.

L'Azawad en tant qu'Etat n'existe que dans les têtes de ceux qui l'ont imaginé, mais la réalité incontournable est que la moitié nord du Mali échappe au pouvoir central de Bamako, que des groupes armés y font régner leur loi et que personne n'a une idée sur la manière de réunifier le Mali. On ne sait même pas si les Maliens des deux côtés veulent être réunifiés. À Bamako il existe une pléthore d'associations militantes qui ont, depuis longtemps, critiqué le président élu Amadou Toumani Touré pour avoir affaibli et corrompu les forces armées et donc avoir rendu possible les avancées militaires des rebelles séparatistes. Ils ont bruyamment soutenu le coup d'Etat militaire du 22 mars qui a renversé le président ATT et instauré une junte militaire, mais cette junte militaire – dénommé CNRDRE – n'a fait qu'accélérer la partition du pays en cessant les combats contre les rebelles qui ensuite ont pu s'emparer des trois grandes villes du Nord-Mali – Gao, Kidal et Tombouctou – sans coup de feu. Il y a eu là le coup d'Etat le plus calamiteux de l'Afrique.

En face, les rebelles au Nord n'ont pas agi mieux. Ils ont proclamé l'indépendance de l'Azawad sans rien faire d'autre, sans construire un Etat ou même commencer de préparer une telle construction. Cela doit être la première déclaration d'indépendance d'un non-Etat.

À Bamako, la junte du capitaine Amadou Sanago a ensuite dû, face à une pression régionale et internationale grandissante, céder le pouvoir à une administration intérimaire sous le président Dioncounda Traoré qui a pris ses fonctions le 12 avril pour une période transitoire de 40 jours devant conduire aux élections. Mais dans l'impossibilité d'organiser des élections dans un pays coupé en deux, les pays de la CEDEAO ont étendu le mandat de Traoré sur un an. En réaction, de jeunes manifestants pro-militaires, qui avaient espéré qu'après les 40 jours le pouvoir allait revenir à la junte de droit, ont envahi le palais présidentiel et battu le vieux président intérimaire jusque dans le coma, forçant son évacuation sanitaire en France et mettant tout le processus de transition en suspens.

Aujourd'hui donc, les militaires qui ont pris le pouvoir en mars sont les seuls maîtres du jeu sans exercer réellement le pouvoir politique qui n'est plus exercé par personne. Chaque jour, des manifestations se multiplient à Bamako exigeant la guerre pour reconquérir le nord et venir au secours des populations nordistes en détresse. Mais on peut être heureux qu'ils n'aient pas les moyens de se jeter dans une aventure militaire qui les amènerait vers la mort dans les sables d'un pays grand comme le Congo.

La situation n'est pas plus reluisante dans l'Azawad rebelle du Nord, où les séparatistes touaregs du MNLA ne parviennent pas à s'entendre avec les islamistes d'Ansar Dine. Les premiers rêvent d'une nation touarègue indépendante dans le désert du Sahara; les seconds rêvent d'un Mali soumis à la charia. Une tentative d'inventer une charte commune de gouvernement a échoué. Les deux mouvements s'affrontent de plus en plus souvent et la population souffre et prend la route par des centaines de milliers. Plus de 300.000 personnes sont des réfugiés ou des déplacés.

Il faut dire que beaucoup de Touaregs veulent leur Etat Azawad, mais très peu d'entre eux ont une idée précise de la forme de cet Etat, de son territoire, de ses citoyens et de sa fonction. Dans la mesure où les Touaregs veulent surtout ne plus entendre parler de frontières au Sahara, créer encore une frontière n'a pas beaucoup de sens.

#### *Le cas du Somaliland*

Le rejet international de l'Azawad a un précurseur: La République du Somaliland, un Etat non reconnu mais stable sur le Golf d'Aden en face du Yemen, séparé de la Somalie depuis maintenant 20 ans mais ignoré par le reste du monde sinon sur le plan informel.

À la fin des années 1980, le dictateur militaire socialiste de la Somalie, Siad Barre, affaibli par une série de défaites militaires contre l'Ethiopie, faisait face à une coalition hétéroclite de rebelles somaliens dans toutes les régions du pays. Le plus ancien d'entre eux, le Somali National Movement (SNM), rêvait de restaurer au Nord du pays l'ancienne colonie britannique de Somaliland qui s'était jointe à la Somalie italienne au moment de l'indépendance en 1960 pour créer la grande Somalie moderne. Siad Barre faisait bombarder les villes du Nord et utilisait des armes chimiques et tuait des dizaines de milliers de gens. Ceci a amené le reste du pays à se révolter aussi. Finalement, en janvier 1991 des rebelles d'origines claniques diverses ont pris le contrôle de la capitale Mogadiscio et Siad Barre a pris la fuite pour mourir plus tard en exil.

Les rebelles nordistes du SNM ont tout de suite préparé l'indépendance de leur Somaliland. Les rebelles au sud, par contre, s'enfonçaient dans une guerre interminable pour le contrôle de Mogadiscio. Pendant que le Sud restait sans Etat, au Nord le Somaliland se créait en 1992. Jusqu'à ce jour, le Somaliland reste la seule partie de la Somalie avec un Etat qui marche. Mais personne ne reconnaît cette entité. Le reste du monde a préféré s'investir dans des interventions militaires au Sud du pays autour de la capitale, sous le prétexte fallacieux que la clé de la paix et de la réunification du pays serait le contrôle de la capitale alors que ce sont justement les batailles pour contrôler la capitale et les revenus juteux qu'on peut gagner dans le commerce au port et à l'aéroport de Mogadiscio qui nourrissent les guerres somaliennes depuis maintenant une génération. Des interventions coûteuses, sanglantes et inutiles se sont donc succédées, de l'Opération « Restore Hope » des Etats-Unis de Bill

Clinton fin 1992 jusqu'à l'AMISOM actuelle de l'Union Africaine, dans laquelle des troupes ougandaises et burundaises protègent un gouvernement corrompu extrêmement détesté contre des milices islamistes encore plus détestées.

La Communauté internationale refuse de reconnaître le Somaliland sous prétexte que l'Afrique ne le fait pas et que c'est aux Africains de décider. L'Afrique refuse de valider le Somaliland sous prétexte qu'il faut respecter les frontières héritées de la colonisation. Mais d'une part la création du Somaliland respecte justement et rétablit les frontières héritées de la colonisation, d'autre part le cas du Sud-Soudan a vidé cet argument de toute substance. Mais le Somaliland existe bel et bien et compte sur ses propres forces. On aurait dû l'inviter ici pour qu'ils nous expliquent comment on fait tourner un Etat qui est refusé par le reste du monde!

### *Les réponses internationales à la fragmentation*

Il n'y a donc aucune logique en ce qui concerne la politique internationale envers les Etats fragmentés en Afrique. Sauf que, inexorablement, la tendance est vers la scission des Etats dès que leurs populations commencent à les refuser en masse et que ces territoires deviennent ingérables. L'action internationale n'a réussi que là où elle a accompagné ce processus, comme au Sud-Soudan. Au Sud-Soudan, la communauté internationale, fatiguée de devoir nourrir la population affamée pendant des décennies de guerre dans un contexte de guerre, s'est finalement fortement mobilisée pour contraindre Khartoum à céder sur le point central: accepter l'indépendance du Sud si le Sud le veut. Là où elle refuse de prendre une position claire du même type, elle se met hors jeu comme en Somalie.

Avec le Mali, les choses semblent claires: tout le monde refuse l'Azawad, tout le monde soutient la réunification du pays. Mais en réalité rien ne se passe. Actuellement, le Conseil de Sécurité de l'ONU refuse d'entériner une décision de la CEDEAO ouest-africaine d'envoyer une force militaire pour réunifier le Mali: On exige d'abord de précisions sur la force envisagée, sa composition, son mandat, son équipement, son financement. La CEDEAO est incapable de livrer ces détails.

On peut dire: heureusement – car comment des soldats nigériens ou autres vont se battre dans les sables du Sahara contre des milices qui eux seuls connaissent le désert et qui, avec leurs alliés apparentés à al-Qaida, ont de solides relais dans l'illégalité politique? Le mieux qu'une force CEDEAO pourrait faire serait d'atterrir dans les trois villes de Gao, Kidal et Tombouctou et les tenir tandis que le reste du territoire demeure inaccessible – un peu comme l'Afghanistan. Ou un peu comme des parties de l'Est de la RDC aux périodes de forte instabilité.

Je termine avec deux questions. Si le Mali, jadis considéré comme havre de stabilité en Afrique de l'Ouest et comme modèle d'une démocratisation réussie, peut basculer aussi facilement dans la division, quid des autres pays qui connaissent de crises de fragmentation? Et si la stabilité des Etats qu'on voit de loin n'était qu'un mirage dans le désert qui se dissipe dès qu'on regarde de plus près?