

LOTJE DE VRIES

NÉGOCIER L'AUTORITÉ. LES MICRO-PRATIQUES ÉTATIQUES À LA FRONTIÈRE DU SUD-SOUDAN ET DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

La thèse défendue dans cet article est qu'en dépit de l'émergence d'une nouvelle réalité politico-administrative au Sud-Soudan, les anciens répertoires d'autorité continuent de dominer les négociations de pouvoir à l'échelle locale. L'étude d'un accrochage en janvier 2008 entre les forces du Sud-Soudan et l'armée régulière congolaise sert de point d'entrée pour analyser les relations entre les différentes autorités. Une analyse approfondie de la manière dont les agents étatiques locaux exercent leur autorité permet de mieux saisir la complexité de la construction au quotidien de l'État au Sud-Soudan.

Début février 2008, le drapeau congolais flotte fièrement en trois points du village de Bazi¹. Toutefois, la souveraineté congolaise sur ce territoire est plus problématique que ne le laisse penser cette manifestation de pouvoir. En effet, la route qui traverse Bazi délimite également la frontière entre l'État soudanais et la République démocratique du Congo (RDC). Le 24 janvier 2008, un affrontement éclate entre l'Armée/Mouvement populaire de libération du Soudan (A/MPLS) et les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC). Cet accrochage est le résultat de plus d'une décennie d'accumulation de frustrations entre autorités locales congolaises et soudanaises, auxquelles s'ajoute une méfiance réciproque entre les niveaux politico-administratifs supérieurs. «Étant un pays souverain²», la RDC ne peut accepter plus longtemps la présence quotidienne de l'ALPS sur son territoire, présence matérialisée par un petit poste de contrôle situé à 6 km à

1. Cet article repose sur une enquête anthropologique de terrain réalisée au Sud-Soudan et dans le comté de Morobo durant les périodes de janvier à mai 2009 et d'octobre 2009 à mars 2010. La description donnée ici correspond à la période de la première enquête; la situation a évolué depuis. L'auteur souhaite remercier Han van Dijk, Jan-Bart Gewald, Timothy Raeymaekers, les rédacteurs en chef de *Politique africaine*, ainsi que les relecteurs anonymes pour leurs précieux commentaires et suggestions.

2. Entretien avec le commandant de la police territoriale congolaise, Bazi, 17 mars 2009. En français dans la version originale [NdT].

l'intérieur de ses frontières. Suite à cet accrochage du 24 janvier 2008 et aux négociations qui s'ensuivent entre le gouverneur de l'État de l'Equatoria central au Sud-Soudan et celui de la province Orientale en RDC, les autorités congolaises reprennent le contrôle de leur territoire. Un temps aux mains des forces armées soudanaises, la zone de Bazi avait été « libérée³ » par l'APLS en mars 1997, et était restée depuis lors sous son contrôle *de facto*.

L'objectif de cet article est d'utiliser les événements qui se déroulent le 24 janvier 2008 comme point d'entrée pour analyser les pratiques quotidiennes de la construction étatique aux marges du territoire semi-autonome du Sud-Soudan. Bien que déployée à l'échelle micro-locale, cette analyse recouvre certains éléments du cadre heuristique mis en avant par Tobias Hagmann et Didier Péclard dans leur étude sur la négociation de l'État⁴. Le triptyque acteurs/ressources/répertoires est ici décomposé afin de mieux comprendre ce que signifie au quotidien la gouvernance des territoires frontaliers ; comme nous allons le voir, celle-ci doit être considérée comme l'un des éléments fondamentaux de l'évolution de la situation politico-administrative au Sud-Soudan.

Les travaux académiques consacrés à l'étude des frontières et des marges sont de plus en plus nombreux. Cet intérêt croissant des chercheurs s'accompagne d'un important changement de paradigme : rompant avec la perception des frontières comme barrières artificiellement érigées entre les hommes, les études convergent désormais vers l'analyse des zones frontalières comme espaces potentiels de création d'opportunités pour les individus⁵. Des études récentes mettent ainsi l'accent sur la capacité des individus à négocier des espaces politiques et économiques aux marges de leur territoire, dans lesquels des normes produites localement se mêlent de manière stratégique au contrôle « formel » de l'État. Dans ces zones, ce dernier est souvent perçu comme limité et l'analyse du pouvoir étatique s'y confond souvent avec celle des intérêts des agents étatiques à la frontière.

3. Le terme « libéré » est employé par les Sud-Soudanais pour désigner les zones que l'APLS a reprises aux Forces armées soudanaises.

4. T. Hagmann et D. Péclard, « Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa », *Development and Change*, vol. 41, n° 4, 2010, p. 539-562.

5. P. Nugent et A. Asiwaju, *African Boundaries: Barriers, Conduits and Opportunities*, Londres/New York, Pinter/Centre of African Studies – University of Edinburgh, 1996; J. Roitman, *Fiscal Disobedience: An Anthropology of Economic Regulation in Central Africa*, Princeton, Princeton University Press, 2005; T. Raeymaekers, « Protection for Sale? War and the Transformation of Regulation on the Congo-Ugandan Border », *Development and Change*, vol. 41, n° 4, 2010, p. 563-587; V. Das et D. Poole, « State and its Margins: Comparative Ethnographies », in V. Das et D. Poole (dir.), *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe/Oxford, School of American Research Press/James Currey, 2004, p. 3-33.

De telles grilles de lecture s'avèrent pertinentes pour notre étude de cas. Toutefois, pour une compréhension plus fine de l'affrontement entre l'APLS et les FARDC à Bazi, il convient de ne pas se cantonner à l'apport des recherches portant sur les frontières. La production négociée de l'État dans cette zone semble également résulter des évolutions qui affectent le contexte politique, les identités ethniques et les trajectoires personnelles des agents de l'État.

Une analyse situationnelle – dans ce cas, celle de l'affirmation de leur souveraineté par les agents locaux de l'État – s'avère être un bon point d'entrée pour illustrer et démêler des processus sociaux complexes⁶. Elle permet non seulement de décortiquer le rôle des facteurs et des acteurs clés, mais aussi – et c'est là son principal avantage – de les analyser comme partie intégrante d'un processus social au cours duquel se reconfigurent les rapports de pouvoir. Comme nous allons le voir, les affrontements du 24 janvier sont ambivalents : d'un côté, ils entraînent une renégociation des relations de pouvoir existantes ; de l'autre, ils ne sont qu'un simple prolongement et une réaffirmation de ces relations de pouvoir par des voies plus violentes.

Au cœur de notre histoire se trouvent les agents étatiques administrant la frontière. Nombre d'entre eux ont participé aux luttes de libération de l'A/MPLS ; leurs trajectoires personnelles et leurs liens historiques avec ce territoire sont essentiels à la compréhension du déroulement des événements du 24 janvier 2008. Depuis la signature, en janvier 2005, de l'Accord de paix global (CPA), un nouveau cadre politico-administratif émerge au Sud-Soudan. Le statut du village de Bazi évolue, passant de celui de « zone (stratégique) libérée » à celui de territoire semi-autonome sous l'autorité du gouvernement du Sud-Soudan (GoSS). Localement, les agents négocient et traduisent ces changements de structures gouvernementales par des actions concrètes sur le terrain. Ils gouvernent et, ce faisant, participent au remodelage de l'État⁷. Comme nous allons le voir, différents modes de gouverner se superposent : le nouveau, celui qui émerge depuis 2005, et l'ancien, l'ordre de libération militaire qui prévalait durant les années de lutte. Ce chevauchement des modes de gouvernement s'incarne localement dans la pratique des agents de l'État qui négocient leurs positions d'autorité en puisant dans les différents répertoires à leur disposition.

L'étude détaillée de l'affrontement du 24 janvier, de ses origines et de ses conséquences, montre que cet événement peut être perçu, plus globalement, comme une confrontation entre différents niveaux et modes de gouvernement : les importantes transformations politico-administratives qui touchent le

6. M. Gluckman, *Analysis of a Social Situation in Modern Zululand*, Manchester, Manchester University Press, 1958.

7. B. Chalfin, *Neoliberal Frontiers: An Ethnography of Sovereignty in West Africa*, Chicago, University of Chicago Press, 2010.

Sud-Soudan entrent en conflit avec les négociations locales de pouvoir et d'autorité. Mais avant d'élargir notre étude à l'analyse des relations, des contestations et des négociations entre les différents ordres en présence, penchons-nous d'abord sur l'histoire récente de ce territoire et sur les affrontements du 24 janvier 2008.

GOUVERNER EN « ZONE LIBÉRÉE »

Bien que la seconde guerre civile soudanaise débute en 1983, la région de Bazi n'est réellement affectée qu'à partir de 1990. Face à la montée des violences, les Kakwa, la population originaire de cette étendue de terre située à la frontière entre le Soudan, l'Ouganda et la RDC, fuient rapidement la zone pour rejoindre de la famille ou les camps de réfugiés situés côtés congolais et ougandais⁸. La zone comprise entre Morobo au Soudan, Koboko en Ouganda et Ingbokolo en RDC devient un *no man's land*. Durant les années 1990, les affrontements entre l'APLS et les Forces armées du Soudan se mêlent à la guerre civile congolaise et aux mouvements armés de la province du Nil occidental en Ouganda. Schématiquement, on peut distinguer deux groupes d'alliés: d'un côté se trouvent les Forces armées du Soudan, qui collaborent avec le Front de la rive occidentale du Nil en Ouganda et l'armée de Mobutu⁹. Ce groupe contrôle la zone allant de la frontière ougandaise jusqu'à Yei. Le second groupe rassemble l'APLS, les Forces de défense populaires de l'Ouganda (Uganda People's Defence Force) dirigées par le président Museveni, et l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo emmenée par Laurent-Désiré Kabila.

Le 9 mars 1997, l'APLS arrive à Kaya, une ville située à la frontière entre le Soudan et l'Ouganda. Selon les dires de l'ancien brigadier-général à la tête de l'opération, les forces ennemies sont dispersées en trois heures¹⁰. Deux jours plus tard, l'APLS libère Bazi. La résistance est faible et les 600 rebelles ougandais du Front de la rive occidentale du Nil ainsi que la compagnie des

8. Voir A. Adefye, « The Kakwa of Uganda and the Sudan: The Ethnic Factor in National and International Politics », in A. I. Asiwaju (dir.), *Partitioned Africans: Ethnic Relations across Africa's International Boundaries, 1884-1984*, Londres, Hurst & Co, 1985, p. 51-69; M. Leopold, « Crossing the Line: 100 Years of the North-West Uganda/South-Sudan Border », *Journal of Eastern African Studies*, vol. 3, n° 3, 2009, p. 464-478.

9. Voir G. Prunier, « Rebel Movements and Proxy Warfare: Uganda, Sudan and the Congo (1986-99) », *African Affairs*, vol. 103, n° 412, 2004, p. 359-383.

10. Informations fournies par le brigadier-général à la tête des opérations de 1997. Entre 2005 et 2010, il est membre du parlement du Sud-Soudan.

Forces armées soudanaises fuient en direction de Morobo et de Yei; cette dernière localité est à son tour « libérée » quelques jours plus tard. À son arrivée à Bazi, l'APLS découvre un grand village comprenant des équipements militaires, un camp d'entraînement, ainsi que de la nourriture et des marchandises conservées dans les quelques 250 baraquements de l'armée situés du côté congolais de la route. Pour l'APLS, la libération de cette zone est d'un intérêt stratégique vital, car elle ouvre la voie vers la partie ouest du Sud-Soudan.

Entre sa « libération » en 1997 et la signature du CPA en 2005, la zone située entre Kaya et Bazi demeure étroitement contrôlée par l'APLS. Bien que certaines parties de ce territoire appartiennent en réalité à la RDC, le Sud-Soudan en revendique la souveraineté, arguant que ses forces armées ont dû combattre les Forces armées soudanaises et le Front de la rive occidentale du Nil dans toute la zone. Comme l'explique l'ancien commandant de l'APLS :

« Je considérais que chaque territoire où l'ennemi s'était rendu, c'était le Soudan, et c'est pourquoi j'avais même commencé à déployer mes forces sur les hauteurs des collines de Kingezi¹¹ ».

Cette situation n'est pas sans susciter des réactions du côté des autorités congolaises, qui exigent le départ de l'APLS. Mais le commandant local de l'APLS reste sourd à cette demande, prétextant qu'il manque d'ancienneté pour prendre la décision d'un tel retrait. Revenant sur ces événements, le chef congolais des Kakwa, basé à Kumuru, explique qu'en 1997, lorsque les forces de Mobutu abandonnent la zone, l'APLS prend le contrôle du territoire, interdisant aux forces congolaises de stationner dans les six premiers kilomètres de leur territoire¹². Après la fin des combats, seules les populations locales sont autorisées à regagner la zone. Le gouvernement central de la RDC se montre alors peu soucieux de faire partir l'APLS. Le président Kabila, arrivé au pouvoir au moment de la « libération » de Bazi, a rapidement « perdu de vue ce côté de la RDC¹³ ». Aussi, le soin de régler la situation est-il laissé à la seule responsabilité du chef des Kakwa.

Durant la période 1999-2000, plusieurs réunions sont organisées entre les autorités congolaises et le commandement militaire de l'APLS, basé à Yei. Mais ce dernier, dans l'objectif de maintenir le *statu quo*, déploie la même

11. La colline de Kingezi se situe à environ 3 km à l'intérieur du territoire congolais. Entretien avec l'ex-brigadier-général de l'APLS, membre du parlement sud-soudanais, Juba, 11 février 2010.

12. Entretien avec le chef de chefferie de Kumuru, 18 mars 2009.

13. Entretien avec le commandant de la police territoriale congolaise, Bazi, 17 mars 2009. En français dans la version originale [NdT].

tactique que le commandant local de l'APLS. Il affirme que seul le commandant en chef de l'APLS, John Garang, est autorisé à ordonner le retrait. Comme l'explique un membre du parlement du Sud-Soudan, le respect de la hiérarchie sert alors avant tout de prétexte à l'APLS pour continuer à garder un œil sur ce côté-ci du Congo. Les objectifs sont d'ordre sécuritaire : durant la guerre, les Forces armées du Soudan ont souvent utilisé la frontière congolaise comme base arrière afin de lancer des attaques sur la partie sud-ouest du Soudan.

Les Sud-Soudanais sont conscients que cette situation suscite le mécontentement des autorités congolaises. Mais, dans la mesure où l'A/MPLS refuse de céder, cette question est laissée de côté jusqu'à la formation du gouvernement du Sud-Soudan, en juillet 2005. À cette date, l'APLS est encore physiquement présente sur le territoire de la RDC, bien que cette présence soit limitée au service journalier de deux soldats à un poste de contrôle situé sur un petit cours d'eau à 6 km à l'intérieur des terres, vers Rumu. À la fin de la journée, les soldats retournent à leurs baraquements situés du côté soudanais de Bazi.

Bien avant le 24 janvier 2008, la multiplication d'incidents engendre la frustration des autorités de part et d'autre de la frontière. Les autorités congolaises ressentent la nécessité d'agir et de contraindre le Sud-Soudan à respecter leur autorité et l'intégrité de leur territoire. Selon le chef de la police territoriale congolaise :

« C'étaient les Congolais qui prenaient contact, mais les Soudanais répondaient plutôt dans la philosophie du langage militaire¹⁴ ».

BAZI, LE 24 JANVIER 2008

Le 24 janvier 2008 au matin, une délégation congolaise, rassemblant les plus importantes autorités locales dont le chef des Kakwa de Kumuru, des policiers et quelques membres de l'armée nationale, se rend sur la route qui marque la frontière avec le Soudan. Cette délégation, porteuse d'une lettre pour les autorités soudanaises demandant aux Soudanais de quitter le territoire congolais, cherche à déplacer le poste de contrôle pour qu'il retrouve sa place d'avant-guerre. Les autorités soudanaises s'y opposent, arguant que les Congolais ne peuvent en aucun cas déplacer le poste de contrôle sans leur accord. L'argument est le même que celui avancé par le commandant local de l'APLS dix années auparavant : les autorités soudanaises doivent obtenir au préalable l'autorisation de Juba.

14. *Ibid.*

Par hasard, ce matin-là, l'ancien brigadier-général de l'APLS, celui qui a libéré la zone en 1997, se trouve au village de Bazi pour affaires personnelles. Bien qu'il ait depuis quitté l'armée pour rejoindre le parlement du Sud-Soudan à Juba, il est le plus haut gradé présent sur les lieux. Ce fait est connu des Sud-Soudanais, dont certains ont combattu sous ses ordres, mais aussi des autorités congolaises qui ont eu affaire à lui lors des premiers pourparlers au sujet de la présence de l'APLS. Se rendant sur les lieux du litige, l'ancien brigadier est accueilli avec respect par les deux camps. S'adressant aux Congolais, il déclare : « Vous ne me chasserez pas d'ici ; vous ne savez pas qui a libéré ce territoire ¹⁵ ». Les Congolais répondent alors que cette question a déjà été discutée, fin 2007, avec le gouvernement de Khartoum. Cette information suscite immédiatement le mécontentement des Sud-Soudanais qui répliquent que le gouvernement du Nord n'a pas son mot à dire dans cette affaire. En effet, depuis 2005, la gestion du territoire sud-soudanais et de ses frontières incombe au seul gouvernement du Sud-Soudan. Ils demandent un délai pour consulter leurs supérieurs. La requête remonte alors par trois chemins différents. Le premier est celui suivi par l'administration civile : les membres locaux du GoSS contactent le siège du comté, basé à Morobo, qui, à son tour, transmet le message au bureau du gouverneur à Juba. Le second gravit les échelons militaires à partir du commandant de la compagnie de l'APLS de Bazi. À ces deux voies internes au nouveau gouvernement du Sud-Soudan, s'ajoute une troisième : l'ancien brigadier-général téléphone directement au chef du personnel de l'APLS à Juba, qui lui intime l'ordre de rester sur place et de prévenir tout conflit. Cet appel permet non seulement d'informer le quartier général de l'APLS plus rapidement et plus efficacement que par la compagnie de l'APLS à Bazi, mais aussi de remettre aux commandes l'ancien brigadier-général. Comme nous l'avons dit plus haut, ce personnage bénéficie déjà d'un certain respect de la part des deux parties. Malgré son départ de l'APLS, sa position est confirmée par le commandement militaire.

À Bazi, dans l'attente des ordres venus des échelons supérieurs, l'atmosphère est tendue et, pendant près de trois heures, les deux camps se préparent au combat. Il semble que les Congolais soient les premiers à ouvrir le feu, vers 16 heures. Mais les Sud-Soudanais prennent rapidement le dessus. Selon

15. Entretien avec l'ex-brigadier-général de l'APLS, membre du parlement sud-soudanais, Juba, 11 février 2010. Ce type d'argument est souvent mis en avant lors de conflits de propriété opposant les libérateurs d'une zone et les populations locales de retour. De tels conflits existent à Bazi. Pour une discussion plus approfondie sur les différents types de revendications et leur impact sur la société sud-soudanaise, voir C. Leonardi, « Paying "Buckets of Blood" for the Land : Moral Debates over Economy, War and State in Southern Sudan », *Journal of Modern African Studies*, vol. 49, n° 2, 2011, p. 215-240.

l'ex-brigadier : « En 15 minutes nous les avons détruits et les avons amenés au sommet de la montagne de Kingezi¹⁶ ». Quand le *commissioner* du comté de Morobo¹⁷, venant de Juba, arrive sur les lieux, accompagné du chef de la police et d'une délégation de l'APLS, la base de l'armée congolaise, située à Rumu – à 6 km de la frontière – est encerclée par les forces sud-soudanaises : « les deux camps creusaient des tranchées en vue des combats¹⁸ ».

Dès son arrivée, le *commissioner* de Morobo s'accorde avec son homologue congolais, l'administrateur du territoire d'Aru, sur le fait qu'« ils doivent s'abstenir de faire la guerre¹⁹ ». Il appartient à leurs gouverneurs respectifs de trouver une solution durable au problème de « l'occupation illégale du territoire congolais par l'APLS²⁰ ». Le calme revient dans les jours qui suivent. Après des négociations qui ont lieu à Kaya, le 2 février 2008, les deux gouverneurs signent une résolution stipulant que « la ligne frontière doit être déterminée en respectant le tracé hérité de la période coloniale²¹ ». Il est également décidé que les autorités congolaises installeront leur représentation de leur côté du village de Bazi. Le jour suivant, le drapeau congolais est hissé le long de la route qui marque la frontière.

Si ces événements témoignent du succès de la RDC à faire valoir son intégrité territoriale, certaines questions restent en suspens : cette manifestation localisée de l'État, des deux côtés de la frontière, a-t-elle conduit à une modification de l'état des rapports de pouvoir entre les deux pays ? Ou s'inscrit-elle dans un processus permanent de négociations entre niveaux de gouvernement et formes d'autorité différents mais interconnectés ?

DES LOGIQUES HIÉRARCHIQUES MULTIPLES

Afin de répondre à ces questions, il paraît important de s'attacher aux types de relations de pouvoir en jeu à Bazi. L'affrontement du 24 janvier et les événements qui l'ont précédé permettent tout à la fois de mieux saisir localement les relations entre deux États voisins, d'éclairer les rapports de pouvoir entre les différentes autorités sud-soudanaises présentes à Bazi,

16. Entretien avec l'ex-brigadier-général de l'APLS, membre du parlement sud-soudanais, Juba, 11 février 2010.

17. Le *commissioner* est le plus haut représentant de l'État au niveau du comté.

18. Entretien avec l'ancien *commissioner* du comté, Morobo, 24 avril 2009.

19. *Ibid.*

20. Selon le chef de chefferie de Kumuru (RDC), il s'agit là des mots mêmes prononcés par le gouverneur de l'État de l'Équatoria central à Juba.

21. Document disponible auprès de l'auteure.

et de comprendre la nature des liens que ces dernières entretiennent avec les niveaux de gouvernement supérieurs – comme celui de Juba, par exemple. Avant cela, certains détails méritent d'être éclairés pour comprendre pleinement le déroulement des événements du 24 janvier et saisir ce qu'il nous dit de la négociation de l'État à Bazi.

Tout d'abord, il convient de souligner que les autorités congolaises, qui, découragées, avaient cessé de demander le départ de l'APLS depuis 2000, recommencent à exercer des pressions en ce sens après 2005²². La nouvelle réalité politico-administrative au Sud-Soudan, qui concerne de fait le territoire de Bazi, fait émerger de nouveaux interlocuteurs et offre ainsi de nouvelles opportunités de négociations aux Congolais. Entre 1997 et 2005, la seule autorité soudanaise à laquelle il était possible de s'adresser était le «gouvernement de guérilla²³» de l'A/MPLS basé à Yei, dont l'objectif était de maintenir son contrôle sur cette partie du territoire congolais. Après la signature de l'accord de paix, le cadre politique au sein duquel opère le GoSS veut que toute requête formelle obtienne une réponse officielle de la part du gouvernement.

En 2006, après son élection, Joseph Kabila émet une ordonnance rappelant l'intangibilité des frontières coloniales²⁴. Ce texte modifie le statut des revendications portées par les autorités congolaises. Pour le chef des Kakwa, le départ de l'APLS ne relève plus désormais de préférences personnelles, mais bien du respect d'une ordonnance présidentielle. Comme il l'explique cependant, il ne dispose pas des moyens adéquats pour la faire appliquer.

La prise en compte des mandats et des hiérarchies est essentielle dans les négociations. Du côté militaire, un éventuel retrait des troupes sud-soudanaises doit être décrété dans le respect de la hiérarchie. Du côté civil, et même si les frontières relèvent théoriquement de la responsabilité des gouvernements nationaux, la charge de les sécuriser et de les gérer revient en fait souvent aux autorités locales. Ces mandats officieux empêchent tout changement de tactique des autorités locales congolaises, qui ne peuvent s'adresser directement aux autorités soudanaises supérieures et se doivent de continuer à faire pression, au niveau du gouvernement local, sur leurs homologues soudanais. Ces derniers sont conscients des préoccupations des Congolais mais ne sont

22. Voir J. Young, «Sudan: The Incomplete Transition from the SPLA to the SPLM», in J. de Zeeuw (dir.), *From Soldiers to Politicians. Transforming Rebel Movements After Civil War*, Boulder, Lynne Rienner, 2008, p. 157-178.

23. O. H. Rolandsen, *Guerrilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2005.

24. Entretien avec le chef de chefferie de Kumuru, 18 mars 2009.

officiellement pas en capacité de s'emparer de telles questions et de les porter devant le GoSS tant que le gouverneur congolais lui-même n'a pas contacté son homologue soudanais. Mais, dans le cas qui nous intéresse, le gouverneur congolais de la province Orientale, négligeant le niveau étatique et le GoSS, s'est adressé directement au gouvernement d'union nationale (GoNU) à Khartoum. Aux yeux des autorités sud-soudanaises de Bazi, cette provocation ne fait que renforcer la méfiance éprouvée à l'égard du Congo, une méfiance née durant les années de guerre.

Bien que conscientes de cette situation, les autorités locales congolaises n'ont pu que regretter le choix du gouverneur²⁵. Le chef de police évoque ainsi une « erreur capitale²⁶ », tandis que le chef congolais de Kumuru refuse de répondre à certaines questions considérées comme « au-dessus de ses capacités²⁷ ». Ces deux remarques témoignent de la frustration des autorités locales et de leur ressentiment à l'égard des réponses apportées par leur hiérarchie.

Il convient enfin de souligner la position ambiguë des anciens membres de l'APLS. Comme le souligne l'ex-commandant de division de Yei, les anciens membres de l'APLS ne sont pas supposés prendre les armes²⁸. Pourtant, à Bazi, le brigadier en retraite, désormais membre du parlement du Sud-Soudan, n'est pas le seul d'entre eux à prendre activement part au conflit. Un ancien second lieutenant de l'APLS, employé au service des impôts du ministère des Finances du GoSS, m'explique fièrement comment, durant les événements, il prend le commandement d'un groupe de combattants qui encercle les Congolais, juste derrière la colline de Kingezi. La plupart de ces combattants sont également d'anciens membres de l'APLS, aujourd'hui employés par l'État. Certains d'entre eux, arrivés en 1997, ont quitté l'APLS pour se voir attribuer un poste dans l'un des bureaux du poste de contrôle établi par la suite par le gouvernement A/MPLS. Ils ont ensuite modelé le système de gouvernance locale de l'A/MPLS et collaboré avec les chefs soudanais ainsi qu'avec les autorités congolaises afin que tous respectent une distance de sécurité à Rumu et Kumuru. Officiellement, ces anciens membres de l'APLS ne sont donc pas censés reprendre les armes mais, aux yeux des citoyens et des agents étatiques présents ce jour-là, ils ne font que leur devoir de soldats. Dans cette situation

25. La visite du gouverneur à Khartoum est l'un des thèmes qui ne peut être réellement discutés ni entre Congolais ni avec les Soudanais. Selon les rumeurs, le gouvernement central de Khartoum aurait renvoyé ses interlocuteurs congolais vers Juba.

26. Entretien avec le commandant de la police territoriale congolaise, Bazi, 17 mars 2009.

27. Entretien avec le chef de chefferie de Kumuru, 18 mars 2009.

28. Entretien avec un commandant de division de l'APLS, Yei, 15 novembre 2009.

de conflit, le fait qu'ils soient désormais employés des impôts ou des douanes et travaillent dans un bureau du GoSS n'est que secondaire.

Les événements de Bazi, et le rôle joué dans leur déroulement par les anciens membres de l'APLS, montrent bien à quel point le passage d'un mouvement rebelle à un gouvernement civil disposant d'une armée régulière est un long processus au cours duquel les anciens répertoires de la guérilla peuvent ressurgir à tout moment²⁹. « Nous sommes tous encore soldats », entend-on encore souvent dans la région. En situation de conflit, les anciennes hiérarchies militaires redeviennent fonctionnelles, comme l'illustre le rôle de l'ancien brigadier. Les individus les plus gradés reprennent naturellement les commandes et les autres obéissent immédiatement, sans considération des positions actuelles occupées au sein du GoSS. Les employés administratifs du poste de contrôle, anciens combattants de l'APLS, sont certes théoriquement soumis au système mis en place par le GoSS, mais le déroulement des événements relatés laisse voir une réalité plus complexe. À leurs yeux, les logiques de l'A/MPLS continuent de l'emporter sur le nouvel ordre politico-administratif au sein duquel ils opèrent pourtant.

La plupart de ceux qui prennent part au combat ce jour-là sont originaires d'autres régions du Sud-Soudan, et beaucoup sont Dinka : ces éleveurs, originaires des États de Bahr el-Ghazal et du Nil supérieur, constituent la tribu la plus importante du Sud-Soudan. Environ deux cents d'entre eux vivent à Bazi. Certains, ayant participé à la libération de la zone, ont fait le choix de rester après le départ des Forces armées soudanaises. D'autres sont arrivés par la suite pour rejoindre l'A/MPLS et le GoSS, au sein desquels ils jouent aujourd'hui un rôle majeur.

L'attitude et le comportement des Dinka sont considérés comme problématiques par beaucoup de non-Dinka, particulièrement par les populations des trois États équatoriaux³⁰. Ces sentiments sont très étroitement liés à l'histoire récente du Soudan et ce sujet controversé donne souvent lieu à des généralisations méprisantes qui doivent être déconstruites avec précaution³¹. Toutefois, la prise en compte de l'impact des communautés allochtones est essentielle dans l'analyse de la construction de l'État au Sud-Soudan, y compris celle de la micro-gouvernance d'un village situé à la frontière du territoire.

29. Voir T. Hagmann et D. Péclard, « Negotiating Statehood... », art. cit., p. 547.

30. A. Branch et Z. C. Mampilly, « Winning the War, but Losing the Peace? The Dilemma of SPLM/A Civil Administration and the Tasks Ahead », *Journal of Modern African Studies*, vol. 43, n° 1, 2005, p. 1-20; A. Walraet, « Le Sud-Soudan dans l'attente du référendum. Un regard sur la formation de l'État par le bas », *Politique africaine*, n° 119, octobre 2010, p. 189-205.

31. Pour un aperçu de l'histoire soudanaise et du rôle joué par les communautés lors des différentes guerres, voir D. H. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Londres, James Currey, 2003.

Les événements de Bazi illustrent le caractère central des relations hiérarchiques établies de longue date, que ce soit chez les Congolais, ou parmi les ex-APLS qui fonctionnent suivant les anciennes chaînes de commandement en cas d'urgence. La question qui se pose alors est de savoir à quelles conditions ces multiples hiérarchies pèsent sur les négociations entre autorités, et quelles en sont les conséquences sur la gouvernance quotidienne de Bazi.

Bien que par nature différents, tous les détails observés ci-dessus, sur lesquels nous revenons ensuite, jouent un rôle dans les événements de Bazi. Ils montrent l'existence d'une chaîne de dépendance dans les actions, les relations et les négociations entre autorités en présence.

UN NOUVEL ÉQUILIBRE DES POUVOIRS À BAZI ?

Ces événements permettent aux Congolais de manifester ouvertement et symboliquement leur souveraineté sur cette zone frontière par le biais des drapeaux et du déplacement du poste de contrôle. Plus important encore, ils ont pour conséquence l'installation des autorités congolaises sur ce territoire (et leur tentative de contrôler leur côté de la route). Ils ont aussi le mérite de rappeler au GoSS et à l'APLS, à Juba, l'existence de cette bande de terre où les relations avec les Congolais sont parfois difficiles. Ils attirent enfin l'attention sur le processus parfois houleux de la construction de l'État aux marges du territoire, processus qui dans sa conduite quotidienne peut donner lieu à de vigoureuses démonstrations de puissance. Mais au-delà de l'affirmation de la présence congolaise et de l'intérêt renouvelé de Juba, ces événements ont-ils influé sur la gouvernance quotidienne des rapports de pouvoir et d'autorité à Bazi ? Cette question exige d'en soulever deux autres : qui participe à la négociation des positions de pouvoir ? Quels en sont les enjeux ?

Selon une perspective légale-rationnelle, trois grands groupes détenteurs d'autorité, intervenant dans la gouvernance quotidienne du village, peuvent être distingués. Le plus visible d'entre eux est composé des agents du GoSS employés au poste de contrôle. Le second regroupe les représentants du gouvernement local côté sud-soudanais, à savoir les agents de l'administration locale, les chefs de villages – représentant l'autorité judiciaire –, ainsi que la police locale. Le troisième groupe comprend l'ensemble des autorités congolaises.

Commençons par ces dernières. Les autorités congolaises ne s'installent à Bazi qu'à la suite de l'accrochage du 24 janvier. Jusque-là, les plus proches autorités congolaises étaient basées à Rumu, à 6 km de la frontière. Suite à l'accrochage, une police territoriale et une police des frontières s'installent à Bazi. Le poste de contrôle congolais accueille des membres de l'armée, des

employés des douanes et de l'immigration, ainsi que des membres des services d'hygiène. Le représentant local du chef de Kumuru, appelé le « chef de bureau du centre » s'installe au centre du village ; ses principales attributions concernent la gestion des terres, la collecte des taxes, et la résolution des conflits locaux. En cas d'incidents entre Congolais et Soudanais, il est en droit d'intervenir pour le compte de son chef à Kumuru. Son homologue soudanais est le chef local mais, depuis la décentralisation, le chef de bureau du centre est essentiellement en contact avec l'administrateur du gouvernement local.

Le second groupe, côté sud-soudanais, est composé précisément de l'administrateur du *boma*, c'est-à-dire l'échelon territorial inférieur de l'administration décentralisée au Sud-Soudan³², ainsi que d'une police et de chefs locaux. Toute tâche relative aux citoyens soudanais, telle que le règlement des conflits familiaux et sur les terres, les taxes locales et la petite délinquance, relève de leurs compétences. Ils renvoient les questions administratives à l'échelon supérieur, au niveau du *payam*, mais en cas d'urgence ou de problèmes sécuritaires, le *commissioner* du comté est informé directement.

Le dernier groupe est composé d'agents de l'État employés dans les différents bureaux du poste de contrôle sud-soudanais³³. Leurs tâches et responsabilités concernent le binôme économie-sécurité. Durant les années 1970, Bazi était un important carrefour commercial. Mais la guerre a tellement détérioré la route vers le Congo que rares sont les camions et voitures qui s'y aventurent encore. En conséquence, la quantité de travail est insuffisante pour occuper l'ensemble des agents étatiques employés par les deux États. Aussi les agents soudanais ont-ils pris l'habitude de vérifier le travail de leurs collègues de Kaya³⁴, une frontière importante entre le Sud-Soudan et l'Ouganda, située à une dizaine de kilomètres seulement de Bazi. Comme nous l'avons vu, ce groupe a pris les armes durant l'affrontement et a joué un rôle pivot dans l'arène de négociations.

Mais quel est l'enjeu réel de cet accrochage ? Lorsque l'on interroge les populations locales sur la nature de l'élément déclencheur, les récits témoignent de la variété des incidents et des sources possibles de frustrations mutuelles.

32. Les trois niveaux de gouvernement local au Sud-Soudan sont le comté, le *payam* (équivalent du district) et le *boma* (équivalant du village ou de la communauté).

33. Les données factuelles concernant le poste de contrôle – par exemple le nombre d'employés ou le montant des taxes levées – évoluent au cours de la période observée. Au printemps 2009, le poste de contrôle emploie vingt-deux douaniers, cinq employés en charge du commerce et de l'approvisionnement industriel, trois en charge des taxes, six en charge de l'immigration, quatre policiers en charge de la circulation, deux militaires en charge des renseignements, deux agents de sécurité publique, et deux membres du bureau de la police criminelle. S'y ajoutent trois employés en charge des impôts étatiques, des policiers et une compagnie militaire.

34. Depuis octobre 2009 toutefois, cette pratique n'est plus autorisée.

Pour certains, il s'agirait d'un accident de camion qui aurait eu lieu du côté congolais : les autorités soudanaises se seraient emparées de l'affaire alors que les Congolais espéraient en tirer bénéfice. D'autres évoquent les tensions entre les autorités soudanaises et des contrebandiers congolais passant la frontière en moto ; d'autres encore racontent l'histoire de soldats congolais partis acheter de la bière du côté soudanais et revenus complètement ivres.

Autant d'exemples de micro-conflits qui sont susceptibles de surgir à tout moment et d'être mobilisés dans des arènes plus larges où se négocient pouvoir et ressources. Ce sont les petits incidents de ce type qui déterminent les modalités de la gouvernance quotidienne à Bazi.

Selon Bruce Lincoln, l'autorité est de nature relationnelle ; elle est le résultat d'une asymétrie de position, perçue ou institutionnellement fondée, entre celui qui l'exerce et celui qui la subit³⁵. Elle nécessite des négociations constantes. Dans le cas qui nous intéresse, l'autorité se manifeste essentiellement par la sanction pour mauvaise conduite de quelques agents ou forces de sécurité, par exemple dans le cas de voyageurs taxés ou traités injustement chez les voisins. Les agents que nous observons ont tendance à compenser leur manque de marge de manœuvre et leur faible opportunité d'exercer leur autorité légale-rationnelle, en s'impliquant dans le règlement de conflits – parfois inventés – afin de pouvoir user de leur autorité et de s'imposer face à d'autres détenteurs de pouvoir. Dans ces négociations de pouvoir, le bureau du GoSS ne constitue qu'un espace parmi d'autres. En fait, alors même qu'ils devraient être réglés directement par les agents du gouvernement local, de nombreux incidents sont pris en main par les agents de l'État et anciens membres de l'APLS au prétexte de motifs sécuritaires. Ce faisant, ils ne prouvent pas seulement leur autorité aux Congolais ; ils l'imposent aussi aux agents du gouvernement local basés à Bazi. Ceux-ci se retrouvent ironiquement placés dans le rôle de médiateur entre les agents du poste de contrôle, d'une part, et l'administration et la police congolaises, d'autre part. Source de frustrations, ce cantonnement à un rôle secondaire montre bien que les règles du jeu sont imposées par les agents du poste de contrôle.

Le principal enjeu de cet affrontement réside ainsi pour les anciens membres de l'APLS dans l'affirmation de leur autorité sur les autorités gouvernementales locales. Dans cette perspective, l'accrochage de janvier 2008 entre les deux camps apparaît comme le simple prolongement des négociations quotidiennes de pouvoir, par des moyens simplement plus conflictuels. Les trois groupes directement concernés sont impliqués dans un réseau discursif de négociations

35. B. Lincoln, *Authority: Construction and Corrosion*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

et de contestation au sujet de la détention du pouvoir³⁶. Mais un seul groupe est véritablement désireux de réaffirmer son rôle dans la gouvernance quotidienne : celui des employés du poste de contrôle relevant du gouvernement de Juba. La plupart d'entre eux sont d'anciens membres de l'APLS et le fondement de leur autorité réside dans le pouvoir civil-militaire qui fut établi dans les « zones libérées ». Dans leurs trajectoires personnelles, l'exécution de tâches civiles sous l'autorité du gouvernement de l'A/MPLS est secondaire en comparaison de leur engagement au nom des objectifs militaires du mouvement.

L'élément manquant dans l'analyse des négociations entre autorités est le facteur ethnique évoqué plus haut. L'importance de ce facteur est illustrée par la manière dont les Congolais perçoivent les revendications d'autorité émanant des Sud-Soudanais. Résumant ses rapports avec les Sud-Soudanais, le commandant de la police congolaise, en poste depuis quatre ans, explique que, s'il n'était pas soutenu par les forces militaires et policières, il ne serait pas autant respecté par « nos frères Dinka³⁷ ». « Nous avons beaucoup à avaler³⁸ », ajoute le chef du bureau du centre. L'un comme l'autre ne pointent pas du doigt les forces armées sud-soudanaises ni des agents étatiques particuliers, mais un groupe ethnique, formant la seconde plus importante communauté de Bazi, les Dinka. Les officiers congolais ont le sentiment que certains Dinka ne respectent pas leur rôle de représentants légitimes du gouvernement congolais. Par exemple, certains d'entre eux portent une arme sur le territoire congolais, alors même que les deux parties se sont mises d'accord pour leur interdiction : « Ils se baladent avec leurs armes comme s'ils se trouvaient chez eux³⁹ ». Cette attitude est perçue comme une tentative des Dinka d'affirmer leur suprématie sur les Congolais ; ces derniers protestent mais ne disposent pas des moyens de faire respecter la loi. Cet exemple montre bien la diversité des manifestations de pouvoir dans l'arène de négociation.

Un ressentiment similaire envers les Dinka est exprimé par les autorités soudanaises locales, qui ont parfois le sentiment d'être court-circuitées, par exemple lorsque de petits problèmes sont aggravés par les agents du GoSS (souvent dinka) alors que l'enquête devrait être laissée aux policiers et administrateurs locaux. Ces frustrations proviennent également de conflits sur les

36. Voir R. Latham, R. Kassimir et T. Callaghy, « Introduction : Transboundary Formations, Intervention, Order, and Authority », in R. Latham, R. Kassimir et T. Callaghy (dir.), *Intervention and Transnationalism in Africa: Global-Local Networks of Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 1-20.

37. Entretien avec le commandant de la police territoriale congolaise, Bazi, 17 mars 2009.

38. Entretien avec le chef du centre congolais, Bazi, 15 avril 2009.

39. *Ibid.*

terres et de différences de positionnement vis-à-vis des populations congolaises. Les populations soudanaises locales se sentent liées à leurs voisins congolais : pour elles, les liens culturels sont plus forts de part et d'autre de la frontière qu'avec d'autres Soudanais venus de régions plus lointaines du Sud-Soudan. De leur côté, certains agents dinka de l'État éprouvent des sentiments partagés au sujet des liens entre les populations locales et leurs voisins congolais et mettent en doute la loyauté des populations locales quand il s'agit de la protection des frontières : « c'est comme si les locaux étaient du côté des Congolais⁴⁰ », m'a-t-on dit à propos des événements de 2008. Pour certains anciens de l'APLS, les liens entre les Congolais et les populations locales soudanaises constituent une menace potentielle pour l'intégrité du territoire sud-soudanais.

Or les Dinka se sentent responsables de la sécurité de la frontière. Ce sentiment est profondément lié à l'histoire de l'APLS et au rôle joué par les Dinka dans les « luttes de libération » et ne coïncide plus forcément avec leurs responsabilités actuelles en tant qu'agents du GoSS. Toutefois, c'est grâce à l'autorité légale-rationnelle conférée par ces postes qu'ils peuvent intervenir dans l'arène de négociation de la gouvernance de Bazi, en utilisant par exemple un petit incident comme prétexte justifiant la démonstration et l'imposition de leur pouvoir. Sans l'existence du nouveau cadre politico-administratif du GoSS, la palette des revendications possibles d'autorité ne serait pas la même, et le maintien de leur position nécessiterait sans doute le recours à des moyens de coercition⁴¹. Le mélange des différents répertoires d'autorité et d'identité, légitimé par le prétexte sécuritaire, nourrit les frustrations des populations congolaises et soudanaises. Il accroît aussi la complexité de la gouvernance du village, dans la mesure où les négociations ne tournent pas seulement autour de la question de l'autorité officielle mais sont aussi influencées par les revendications liées aux trajectoires personnelles et aux sentiments d'appartenance.

L'administrateur du *boma* résume ainsi la situation : « Dans cet environnement, il vous faut savoir comment porter un panier d'œufs. Si vous ne faites pas attention, ils seront tous cassés rapidement⁴² ». Le 24 janvier 2008, les œufs se sont brisés. En détaillant l'accrochage entre les Congolais et les Sud-

40. Conversation avec trois agents du département fiscal du ministère des Finances du GoSS, Kaya, 18 novembre 2009.

41. Voir B. Lincoln, *Authority...*, *op. cit.*, p. 6.

42. Entretien avec l'administrateur du *boma*, Bazi, 14 mars 2009.

Soudanais, ses origines et ses conséquences, nous avons pu mettre au jour l'arène de négociation de la gouvernance quotidienne dans un village frontalier du Sud-Soudan. Comme nous l'avons démontré, l'État à Bazi se négocie à l'intersection des trajectoires personnelles, du nouvel environnement politico-administratif et de l'identité ethnique. Les principaux agents étatiques cherchent constamment à réaffirmer leur autorité vis-à-vis de leurs collègues situés de l'autre côté de la frontière ou vis-à-vis d'autres niveaux de gouvernement. Les instances qu'ils représentent, les citoyens, les voyageurs et les commerçants, constituent des ressources essentielles dans le processus de négociation car ils permettent aux différentes autorités de démontrer leur souveraineté sur le territoire au détriment des autres. Les incidents rendent ces négociations plus apparentes mais celles-ci font partie du quotidien du village. Le port d'armes en est un exemple probant et doit être compris selon la même logique de démonstration du pouvoir.

Les trajectoires personnelles et les liens noués avec le territoire sont des éléments clés pour comprendre la complexité des relations de pouvoir. Les Dinka ont joué un rôle majeur dans la « libération » du territoire et occupent de nombreux postes administratifs au poste de contrôle. Les responsabilités qu'ils se sont attribuées, et considèrent être les leurs, sont liées aux événements de 1997. Les Dinka usent de l'autorité conférée par leurs nouveaux postes au sein du GoSS afin de remplir ce qu'ils considèrent être leur premier devoir : se porter garants de la sécurité à Bazi. Ce souci de la sécurité semble réel et profondément enraciné dans leur méfiance vis-à-vis de la RDC. Mais il sert aussi de prétexte à revendiquer davantage de pouvoir car, dans un contexte de transition d'un mouvement de guérilla à un gouvernement civil, le souci sécuritaire apparaît toujours légitime aux yeux des autorités supérieures.

Au niveau local, le passage de l'A/MPLS au GoSS n'a pas suffisamment remis en question l'autorité des agents du poste de contrôle pour modifier les rapports de pouvoir. Toutefois, il a contribué à un léger changement de répertoire parmi les autres autorités du village. Les Congolais, tout comme les autorités locales sud-soudanaises, sont de plus en plus conscients des nouvelles possibilités de revendiquer une autorité légale-rationnelle, comme en témoigne l'affrontement ou leur présence dans le village.

Différents ingrédients interviennent donc dans la négociation de l'État : l'autorité formelle, les liens historiques et personnels avec le territoire, les hiérarchies forgées durant la guerre et l'évolution des réalités politico-administratives. En conséquence, la gouvernance au quotidien tourne autour de la gestion d'incidents, souvent inventés, dans laquelle les anciens répertoires d'autorité sont encore essentiels aujourd'hui. Les événements du 24 janvier 2008 illustrent la facilité avec laquelle l'ancien répertoire de la

guérilla peut ré-émerger. La gouvernance de Bazi est une bataille difficile pour le respect et la reconnaissance, dans laquelle d'autres facteurs que le pouvoir formel s'avèrent déterminants ■

Lotje de Vries
Centre d'études africaines, Leiden

Traduction : Hélène Baillot

Abstract

**Encounters of authority. Micro practices of statehood at the South Sudan/
Democratic Republic of Congo border**

This article argues that despite a new political-administrative reality in South Sudan, old repertoires of authority remain dominant in local negotiations of power. A skirmish between Southern Sudanese forces and the Congolese army in the village of Bazi on the Sudan/Congo border in January 2008 is used here as an example to investigate a set of relationships between competing authorities. A grounded analysis on the ways local state agents exercise their authority helps to understand the complexities of the everyday practice of state building in South Sudan.