

QUEL ÉTAT CONSTRUIRE EN SOMALIE ?

Vingt années de faillite de l'Etat somalien – elles-mêmes précédées par dix années de désintégration progressive – ont peu à peu amené les acteurs et observateurs de la communauté internationale à, non plus, s'interroger sur les modalités techniques d'une reconstruction de l'Etat, mais à reconsidérer, au vu de leurs échecs successifs, la pertinence de la notion « classique » de l'Etat au regard d'une société aux particularismes apparemment irréductibles.

A la question « comment reconstruire l'Etat somalien ? » s'est ainsi substituée « quel Etat construire en Somalie ? ». Si cette évolution souligne incontestablement le souci d'une meilleure prise en compte des réalités somaliennes, elle n'en présente pas moins encore un certain nombre de limites que révèle la déconstruction de la question posée. La question « quel Etat » implique l'existence de plusieurs formules d'organisation politique qui ne constituent cependant que les déclinaisons d'un même objet, c'est-à-dire l'Etat au sens occidental du terme, défini par Max Weber⁵⁹ comme « une entreprise politique à caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application de ses règlements, le monopole de la contrainte physique légitime sur un territoire donné ». Ces déclinaisons sont fonction de l'organisation et du nombre de prérogatives qui peuvent être accordées à l'Etat. Or, plutôt que « quel Etat », il conviendrait peut-être d'envisager une question plus ouverte comme « quel système de gouvernance » – impliquant que ce système puisse ne pas être l'Etat.

La préférence accordée à l'une ou l'autre de ces questions – « quel Etat » ou « quel système de gouvernance » – indique l'identité et l'objectif de

⁵⁹ Max Weber, *Le savant et le politique*, 1919.

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

celui qui la pose. Des acteurs institutionnels de la communauté internationale seraient a priori plus enclins à rechercher une formule d'Etat qui soit adaptable à un territoire aux frontières non négociables, la Somalie, sur lequel vivent des citoyens, les Somaliens. D'autres pourraient préférer rechercher une formule souple sans autre ambition que celle de permettre la coexistence pacifique des différents segments d'une nation, les Somali. Or, il s'agit bien ici de s'interroger sur le modèle d'Etat, ce qu'indique également la formule « en Somalie » plutôt que « pour les Somaliens/Somali ». Enfin, le terme « construire » pose également question, en ne désignant pas l'identité des acteurs à qui revient cette tâche. S'agit-il de la communauté internationale ou des Somaliens eux-mêmes ?

Traiter le cas somalien dans le cadre de la notion occidentale de l'Etat représente donc une contrainte d'ordre idéologique qui restreint l'éventail des réponses possibles. Il faut en avoir conscience tout en intégrant cette contrainte dans la réflexion, puisqu'il s'agit bien, pour les analystes et les décideurs étrangers, de concilier les impératifs de la communauté internationale et les réalités somaliennes. L'enjeu est dès lors d'identifier successivement les réalités de la société somalienne et les contraintes de la communauté internationale, afin d'envisager ensuite les moyens de concilier ces réalités qui apparaissent opposées.

Les réalités de la société somalienne

L'Etat occidental wébérien est en Somalie, comme ailleurs en Afrique, un « objet importé⁶⁰ », héritage de la colonisation européenne. Cet Etat importé a fait l'objet de différents traitements par les sociétés anciennement colonisées d'Afrique ou d'ailleurs, d'une pleine appropriation au rejet total, en passant par l'hybridation. En Afrique, il

⁶⁰ Bertrand Badie, L'Etat importé, 1992.

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

s'est vu confronté au défi de la question ethnique, supposée constituer un obstacle à la construction d'Etat-nations, modèles dominants des colonisateurs européens. Or, la Somalie ne s'est jamais inscrite dans cette perspective puisque ce pays présente la singularité de n'être peuplé majoritairement que par une seule ethnie, les Somali. De ce fait, lors de son indépendance en 1960, la Somalie était considérée comme l'un des pays les mieux « partis⁶¹ », supposée capable de bâtir plus facilement que ses voisins un tel Etat-nation. Ce raisonnement occultait le trait fondamental de la société somalienne qui, pour être unie ethniquement, n'en est pas moins divisée en clans, eux-mêmes subdivisés en de multiples segments⁶². Or, il arrive encore trop souvent que les analystes occidentaux réunissent rapidement ces deux groupes sociaux – le clan et l'ethnie – sous le même vocable de « tribu ». Cette confusion est à l'origine d'erreurs d'interprétation des situations, erreurs qui expliquent en partie les échecs successifs de la communauté internationale à appliquer à la Somalie un « remède » de State building conçu pour des « patients » souffrants d'autres « maladies ».

L'ethnie peut être considérée comme une « mini-nation⁶³ », avec sa langue, sa culture, ses croyances et son terroir (même lorsqu'elle est nomade). Elle peut disposer de son propre système politique, qui peut être acéphale, et prétendre être biologiquement issue d'un même ancêtre fondateur. En tant que « mini-nation », l'ethnie peut adopter quatre attitudes possibles à l'égard de l'Etat importé : elle peut s'y incorporer dans le cadre d'un système ethno-fédéral ; elle peut chercher à en faire sécession pour se doter de son propre Etat ; elle peut vouloir prendre le contrôle de l'Etat centralisé au détriment des autres ethnies ; elle peut s'y dissoudre. Le point commun entre toutes ces attitudes est qu'aucune d'elles ne remet en cause l'Etat dans son principe.

⁶¹ René Dumont, L'Afrique noire est mal partie, 1962.

⁶² Cinq « familles claniques » sont généralement admises comme étant constitutives de la « nation » somali (Darood, Hawiye, Sab, Issak et Dir), divisées et subdivisées jusqu'au lignage familial.

⁶³ Gérard Prunier.

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

Les sociétés claniques adoptent une attitude différente qui remet radicalement en cause le principe même de l'Etat. Cette attitude est le fruit de leur processus historique de formation. En effet, l'émergence des sociétés claniques est, la plupart du temps, intrinsèquement liée à un environnement naturel hostile. Cet environnement implique une rareté des ressources (eau, pâturages) qui conditionne la survie du groupe au maintien d'une taille restreinte et une mobilité permanente. Le nomadisme, et l'impossible accumulation capitaliste qui en découle, empêche l'émergence de l'Etat. En l'absence d'une telle organisation politique institutionnalisée, il revient au clan d'organiser sa propre sécurité et ses règles de vie collectives, au sein du groupe comme avec les groupes étrangers. En Somalie, cette organisation repose sur un système de règles coutumières et la connaissance de la généalogie des groupes grâce à laquelle ceux-ci peuvent se positionner les uns par rapport aux autres. Or, la régulation des conflictualités internes et externes du groupe social constitue justement l'une des raisons d'être de l'Etat wébérien. Dès lors, il existe une opposition fondamentale entre deux types d'organisation sociale intrinsèquement différents mais dotés d'objectifs identiques. Lorsque les clans sont mis en contact avec l'Etat, ils sont ainsi placés devant une alternative radicale : s'y adapter ou disparaître. Les Arabes s'y sont adaptés, en se sédentarisant et en assouplissant le cadre étatique en instaurant le califat. Les Amérindiens ont disparu. Les Somali, pour leur part, résistent toujours.

Les Somali sont d'abord entrés en contact avec l'Etat via leur voisinage arabe ou éthiopien, mais ne s'y sont trouvés réellement confrontés qu'à partir de la colonisation européenne. Certes, des formes d'Etat ont pu exister au sein du monde somali, avec les sultanats des Ajuran ou des Majerteen, ou dans ses marges, avec les cités-Etat swahilies de la côte. Pour autant, ces mondes se sont côtoyés sans fusionner, les commerçants arabes ou swahilis des cité-Etats n'ayant joué qu'un rôle d'interface entre, d'un côté, le monde arabe et indo-océanique et, de l'autre, l'hinterland somali. Pour sa part, la colonisation européenne entamée au XIX^{ème} siècle a réellement tenté d'apposer un cadre étatique sur la société somali. Par

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

colonisation européenne, il s'agit ici pour l'essentiel de la colonisation italienne, fondée sur un projet politique global. En effet, le protectorat britannique imposé au Somaliland s'est fondé – encore plus qu'ailleurs – sur le principe du gouvernement indirect, tandis que le fait colonial français à Djibouti a paradoxalement pu se reposer sur une véritable appropriation de la part des nomades Issa⁶⁴.

Si, ainsi qu'en témoigne I. M. Lewis⁶⁵, administrer les Somali n'était pas chose aisée pour les Européens, cela l'était néanmoins plus que dans le cadre d'une Somalie indépendante. En effet, l'administration de Somali par d'autres Somali peut difficilement s'extraire des relations inter-claniques traditionnelles et donc faire preuve de la relative impartialité attribuée, à tort ou à raison, au colonisateur. L'Etat somalien de type occidental fut certes une réalité après l'indépendance et la fusion de la Somalia italiana et du British Somaliland, mais très brièvement : après le dévoiement d'un système parlementaire miné par le clanisme, ce sont les idéologies modernes du socialisme et du nationalisme pansomali⁶⁶ de Siad Barre qui ont permis à cet Etat de fonctionner pendant une dizaine d'années. Soit une brève parenthèse entre les siècles d'existence des Somali et le retour aux logiques claniques entamé par Siad Barre après son échec à s'emparer militairement de l'Ogaden éthiopien. Au regard des considérations culturelles déjà évoquées, il est probable que le projet politique des islamistes d'Al Shabaab – l'instauration d'un Etat théocratique qui s'appuierait sur une unité religieuse dépassant les clivages claniques – ne survivrait pas non plus longtemps à son imposition.

⁶⁴ Colette Dubois, *L'or blanc de Djibouti, salines et sauniers (19^{ème}-20^{ème} siècles)*, 2003.

⁶⁵ I. M. Lewis, *A Modern History of Somalia – Nation and State in the Horn of Africa*, 1988.

⁶⁶ Projet de réunification de tous les Somali de la corne de l'Afrique (c'est-à-dire de la Somalie, mais aussi du Kenya, de l'Ethiopie et de Djibouti) au sein d'un même Etat.

Les contraintes de la communauté internationale

C'est avec cette réalité somalienne, celle d'une opposition fondamentale entre clans et Etat, que la communauté internationale doit traiter. Or, celle-ci a ses propres contraintes. La création des Nations Unies après la deuxième guerre mondiale a érigé en système indépassable le principe de la souveraineté internationale des Etats. Ce système s'était déjà imposé en Europe avec le traité de Westphalie qui mit fin à la guerre de Trente ans en 1648. Ce traité consacrait la souveraineté des Etats dans leurs frontières et la non-ingérence d'Etats étrangers dans les affaires intérieures d'un autre. Le principe de souveraineté westphalien, inventé en Europe, s'est étendu au reste du monde via l'impérialisme des puissances européennes. Dans ce contexte, la communauté internationale ne peut appréhender la Somalie autrement que comme un Etat installé dans ses frontières de 1960, avec Mogadiscio comme capitale et un siège à l'ONU. Cette conception onusienne est partagée par les organisations régionales, comme l'Union africaine et sa charte de 1963, et la plupart des Etats. Considérée sous le prisme « wébéro-westphalien », la Somalie est à inscrire dans la catégorie des « Etats faillis ». Il conviendrait dès lors, toujours selon la même philosophie, de lui appliquer les recettes de « State building » développées dans les années 1990. Il a ainsi longtemps été considéré comme acquis que la stabilité et la pacification de la Somalie ne pouvaient passer que par la restauration d'un Etat. Or, vingt ans après l'intervention des Nations Unies en Somalie et l'échec de quatorze conférences de réconciliation, la communauté internationale s'est vue contrainte de reconsidérer ses objectifs pour s'adapter aux réalités somaliennes, sans néanmoins remettre en cause les principes du système international. Cette adaptation s'est manifestée de deux façons.

Si la communauté internationale ne remet pas en cause le principe d'un Etat pour la Somalie, elle a néanmoins accepté de revoir l'éventail des pouvoirs régaliens à sa disposition. Cela s'est traduit par la proposition de la mise en place d'un Etat fédéral, qui tiendrait compte de la diversité du

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

territoire et des populations somaliennes. Les institutions fédérales de transition, créées au Kenya en 2004, incarnent le passage à un projet de type fédéral. Il ne s'agit pas que d'une simple dévolution de compétences aux « anciennes » provinces : la Charte fédérale de transition de 2004 stipule en effet, dans son article 11, que la République de Somalie comprendra également « les gouvernements d'Etat (deux régions fédérées ou plus, selon leur libre volonté) ». Cette prise en compte révèle le souci d'une adaptation aux réalités du terrain. Cette réforme ne pouvait évidemment garantir, seule, le succès du gouvernement de transition, mais l'abandon du principe d'Etat unitaire fut une première concession au principe de réalité.

L'autre facette de l'adaptation de la communauté internationale aux réalités somaliennes réside dans la reconnaissance du fait clanique⁶⁷. Celle-ci s'est traduite par l'instauration du « système – ou formule – 4.5 ». Selon ce concept, les postes au sein de toutes les structures du pouvoir central (gouvernement, parlement, administration) doivent être attribués en fonction d'une clé de répartition qui prévoit une part pour chacune des quatre familles de clans du Sud⁶⁸ et une demi-part pour les minorités ethniques et les groupes socialement marginaux. Là encore, bien que ce principe n'ait pas suffi à assurer la réussite des institutions de transition et ait pu, par certains aspects, en rendre le fonctionnement plus difficile, le système 4.5 représente une formule novatrice traduisant le souci de prendre en compte la réalité somalienne.

Quelle synthèse possible ?

Alors que le mandat des institutions somaliennes doit expirer au cours de l'été 2011, d'autres réformes pourraient être envisagées pour une plus grande adaptation des institutions aux réalités somaliennes. En l'absence

⁶⁷ Nié jusque dans son existence sous le régime de Siad Barre.

⁶⁸ Excluant ainsi les Issak du Somaliland sécessionniste.

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

d'une remise en cause radicale de l'approche de la communauté internationale, il n'est pourtant pas certain que ces réformes suffisent. La prise en compte des réalités somaliennes et des contraintes de la communauté internationale ouvre deux pistes à la fois inconciliables et inacceptables.

Sous l'angle du comparatisme historique à longue échelle, il est possible de considérer la Somalie, non comme un Etat failli, mais comme un Etat naissant. La nation somalienne existe depuis longtemps et la greffe de l'Etat est récente au regard de son Histoire. L'ère Siad Barre peut sous cet angle être considérée comme une avancée dans le processus de construction étatique, avancée suivie d'un retour en arrière qui ne remettrait néanmoins pas en cause le processus. La construction des Etats modernes actuels fut un processus long, parsemé de retours en arrière et extrêmement violent. L'Histoire de France en est le meilleur exemple. La Somalie suivrait ce processus dont l'aboutissement serait l'instauration d'un Etat au prix de l'annihilation – ou du moins la marginalisation – des identités claniques, et la période de violence actuelle n'en constituerait que l'un des passages obligés. Selon cette grille de lecture, la communauté internationale entraverait ce processus en cherchant à imposer son modèle d'Etat, en empêchant les Somali de faire leur propre expérience, tout en leur interdisant le recours à la violence. Cette « ingérence » a pu se retrouver ailleurs en Afrique, à propos de laquelle Laurent Gbagbo disait « on nous demande de faire 1789 en présence d'Amnesty International ». De fait, il est certain que la communauté internationale ne saurait tolérer un tel processus « darwinien » de formation étatique, processus qui, par ailleurs, génère un certain nombre de menaces (dans ce cas, la piraterie et le terrorisme).

Une autre approche, basée sur une autre vision, consisterait à considérer que la Somalie actuelle représente un « système d'Etats naissant»⁶⁹. Son territoire serait l'incubateur d'un certain nombre de « proto-Etats » basés

⁶⁹ Peter Haldén, *Somalia : Failed State or Nascent State-System ?*, FOI Somalia Papers, Report 1, 2008.

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

sur les identités claniques. Il en irait ainsi du Somaliland et du Puntland, régions diversement séparatistes du nord du pays. Dès lors, la communauté internationale pourrait reconnaître ce processus et ce système, sans chercher à en orienter l'état final. L'objectif prioritaire de la communauté internationale devrait ainsi être la recherche d'un ordre stable plutôt que d'un Etat. L'Etat reconnu internationalement représenterait un prix à remporter, générateur de ressources, ce qui attise la lutte pour son contrôle. De fait, depuis 1991, le projet de restauration d'un Etat somalien à Mogadiscio a constitué un facteur aggravant de conflictualité. Ainsi, et toujours selon Peter Halden, il s'agit de passer d'un système hobbesien ultra-violent de lutte à mort entre tous, à un système lockien à violence limitée, puisque chaque proto-Etat reconnaitrait à l'autre le droit d'exister. Les conflits n'interviendraient qu'aux marges des proto-Etats, qui constitueraient in fine un système westphalien à l'intérieur de la Somalie. Cette idée d'ordre stable est séduisante mais contrevient également au système international qui ne saurait abandonner le principe d'Etat somalien dans ses frontières de 1960.

Dès lors, il s'agirait d'élaborer une synthèse entre un projet d'Etat national bâti dans le sang et un système de « proto-Etats » inadapté au système international. Dans cette optique, la communauté internationale chercherait à ne plus fixer de « prime au conflit », soit en cessant, momentanément, de reconnaître un Etat somalien, soit, à défaut, en maintenant une reconnaissance formelle sans assistance. Le projet d'Etat somalien ne serait pas nécessairement abandonné, mais ne constituerait plus qu'un objectif de long terme. Les entités stables, c'est-à-dire les « proto-Etats », devraient être réellement soutenues, celles qui existent comme celles qui pourraient être amenées à exister. L'émergence de ces entités ne saurait pacifier le pays, à cause des conflits limités qui les opposeront longtemps sur leurs frontières, mais le niveau général de conflictualité diminuerait à mesure que la conquête de Mogadiscio – en tant que siège du pouvoir central – représenterait un objectif moins attrayant. Cette stabilisation pourrait alors être suivie par un vrai processus de dialogue inter-somalien qui cette fois réunirait, non pas des

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

représentants auto-proclamés sans emprise sur leurs territoires, mais les dirigeants effectifs d'entités stables. L'objectif d'un tel processus – inspiré des shirs, les assemblées traditionnelles qui ont fait émerger en plusieurs mois le Somaliland et le Puntland – serait d'abord d'organiser les relations entre les entités. Peu à peu, un cadre de dialogue permanent et structuré pourrait être envisagé qui, progressivement, organiserait la coopération entre les entités et gèrerait pour elles les dossiers d'intérêt commun. Si cette organisation en venait à désigner des représentants habilités à parler en son nom à la communauté internationale, cette dernière pourrait alors, à sa grande satisfaction, la qualifier « d'Etat somalien ».

Cyril Robinet,

Chargé de mission à la Délégation aux affaires stratégiques, Ministère de la défense français