

LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DU SOMALILAND ET DU PUNTLAND EN MATIÈRE D'ÉDIFICATION DE LA PAIX ET DE FORMATION D'ÉTAT

Introduction

La Somalie est souvent présentée comme un parfait exemple « d'État effondré » de l'histoire récente⁷⁰. On sait que cette expression est hautement problématique. Les analyses publiées sur l'effondrement d'États pâtissent d'à priori normatifs et répondent à des intérêts politiques relatifs à une situation donnée. Cela donne lieu à un flou terminologique et empêche d'appréhender des situations politiques complexes sous un angle local⁷¹. La Somalie fait en outre l'objet d'autres généralisations peu pertinentes ayant trait aux seigneurs de guerre et au terrorisme, qui empêchent de comprendre la véritable dynamique sociale et politique sur le plan local⁷². Afin de mieux cerner la situation politique en Somalie et de prendre conscience des possibilités de médiation qui existent face à une situation de crise se caractérisant par la violence et le manque d'autorité

⁷⁰ Langford, T. 1999. « Things fall apart: State failure and the politics of intervention » (« Effondrement : l'échec d'un État et la politique d'intervention »), *International Studies Review* 1 (1): 59-79, p. 61; Menkhaus, 2007: Local security systems in Somali East Africa (Systèmes de sécurité locale en Somalie (Afrique de l'Est)), in L. Andersen, B Moller et F. Stepputat (sous la direction de), *Fragile States and Insecure People? Violence, security and statehood in the twenty-first century (États fragiles et peuples en situation d'insécurité ? Violence, sécurité et statut d'État au XXIe siècle)*. New York: Palgrave, p. 68.

⁷¹ Hagmann, Tobias et Hoehne, Markus V. 2009 : Failures of the state failure debate: Evidence from the Somali territories (Les défaillances du débat sur la défaillance d'un État : éléments de preuve provenant des territoires somaliens). *Journal of International Development* 21: 42-57.

⁷² Marchal, Roland 2007 : Warlordism and terrorism: How to obscure an already confusing crisis? The case of Somalia (Seigneurs de guerre et terrorisme : comment rendre plus obscure encore une crise déjà compliquée ? Le cas de la Somalie), *International Affairs* 83 (6): 1091-1106, p. 1095

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

légitime suprême dans une grande partie du pays, il faut dépasser l'absence virtuelle de structures étatiques centrales pour prendre en compte les pouvoirs existant indépendamment de l'État. Des autorités traditionnelles et religieuses ainsi que des structures alternatives s'apparentant à un État fonctionnent dans diverses régions de la Somalie sans être souvent reconnues à l'extérieur. La situation politique dans le Nord du pays est en particulier très instructive pour ce qui est de l'édification de la paix, de la formation d'État et des formes hybrides de gouvernement qui associent des institutions étatiques « classiques » et des institutions somaliennes « traditionnelles ». Cela pourrait aider à définir un modèle « d'État minimal » susceptible de fonctionner, avec certaines adaptations, dans le Sud de la Somalie.

Somaliland

La République somalienne était déjà en proie à une insécurité croissante et à la violence sur le plan intérieur dans les années 1980. Après la guerre de l'Ogaden (1977-78), que la Somalie a menée et perdue contre l'Éthiopie, le régime dictatorial de Mohamed Siyad Barre (1969-1991) présentait des signes de faiblesse. L'opposition s'intensifia sur le plan intérieur et les premiers mouvements armés d'opposition virent le jour : le Front démocratique de salut de la Somalie (FDSS) et le Mouvement national somali (MNS). Ces deux groupes étaient à l'origine constitués d'exilés qui se mobilisaient depuis l'Éthiopie contre l'armée somalienne. Le FDSS était dominé par des membres du clan des Majeerteen, principalement présent dans le Nord-Est de la Somalie. Le MNS bénéficiait surtout du soutien des membres de divers clan Isaaq habitant le Nord-Ouest du pays. Le gouvernement somalien riposta en menant une violente campagne contre ces combattants et les membres de leur clan se trouvant en Somalie. Le FDSS se désintégra au milieu des années 1980, en raison de problèmes internes, mais le MNS continua à se battre. En 1988, ses combattants occupaient en partie Hargeisa et Burao, les deux plus grandes villes du

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

Nord-Ouest de la Somalie. Le gouvernement de Mogadiscio bombardait ces deux villes en guise de représailles. Des milliers de civils – membres des clans Isaaq pour la plupart – périrent ; des centaines de milliers de personnes s'exilèrent dans des camps de réfugiés en Éthiopie. Le MNS, qui était jusqu'alors un mouvement relativement restreint, prit une ampleur considérable et devint l'incarnation de « la rébellion armée du peuple Isaaq »⁷³.

D'autres groupes de belligérants virent le jour, également dans le Sud, et le gouvernement de Mohamed Siyad Barre finit par être renversé en janvier 1991. La Somalie sombra alors dans une guerre civile générale, où divers groupes se disputèrent le pouvoir et les richesses. Dans le Nord-Ouest du pays, cependant, le MNS prit le pouvoir et invita immédiatement les autres clans de la région qui s'étaient précédemment ralliés au gouvernement à négocier la paix. Dans le cadre de conférences de paix locales, les combattants, les autorités traditionnelles, les chefs religieux et les intellectuels se réunirent pour préparer une grande conférence « nationale » à Burao, au cours de laquelle le Somaliland proclama son indépendance vis-à-vis de la Somalie le 18 mai 1991. Les frontières de cette nouvelle entité correspondaient aux anciennes frontières coloniales du Protectorat britannique, les autres régions de la Somalie étant auparavant sous contrôle italien. Le 1^{er} juillet 1960, la partie britannique et la partie italienne avaient été unies pour former la République somalienne.

Le premier gouvernement du Somaliland indépendant s'installa dans la capitale, Hargeisa. Il était constitué de dirigeants du MNS, ainsi que de plusieurs représentants de clans autres que les Isaaq. Les chefs de guerre du Sud étaient trop occupés à se livrer bataille pour s'intéresser au Somaliland. La communauté internationale avait les yeux rivés sur son intervention à Mogadiscio et aux alentours. Le Nord-Ouest du pays suscitait donc peu d'intérêt. Les négociations de paix entre les divers clans régionaux furent suivies de plusieurs épisodes de violence au sein du MNS.

⁷³ Prunier Gerard 1990/91 : A Candid View of the Somali National Movement (Aperçu candide du Mouvement national somali). *Horn of Africa* vol. XIII/XIV, no 3&4/1&2 : 107-120 1990/91: 109.

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

Ces conflits furent cependant réglés grâce à l'intervention des autorités traditionnelles et de groupes de la diaspora qui apportèrent également un appui financier à l'édification de la paix.

Les structures politiques des années à venir furent établies lors d'une deuxième grande conférence nationale organisée en 1993 dans la ville de Borama (tout à l'ouest du Somaliland). Les participants y adoptèrent une constitution provisoire qui introduisait la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire du gouvernement et un parlement bicaméral, composé d'une Chambre des sages (Golaha Guurtida, souvent simplement appelée Guurti) et d'une Chambre des représentants (Golaha Wakiilada). Un système politique hybride associant à la fois des éléments « traditionnels » et « modernes » d'administration du pouvoir fut ainsi fondé. Mohamed Haji Ibrahim Egal, politicien isaaq de longue date, fut élu président. Il n'avait pas participé au combat du MNS mais était un homme d'État âgé et respecté. Il avait joué un rôle de premier plan dans le Nord-Ouest avant l'indépendance et avait été le dernier premier ministre de la Somalie avant le coup d'État de Mohamed Siyad Barre en 1969⁷⁴.

Des combats éclatèrent à Hargeisa et Burao contre le gouvernement d'Egal, en raison d'un mouvement d'opposition interne, motivé en partie par des rivalités claniques et en partie par l'idée de certains politiciens isaaq selon laquelle le Somaliland devait rester uni avec le Sud. Ce conflit fut réglé à la dernière grande conférence nationale organisée à Hargeisa en 1997. Egal fut réélu président et la paix rétablie au Somaliland. La paix ouvrit la voie à la reconstruction économique et à des réformes économiques dans de nombreuses parties du pays. Des maisons, des boutiques, des restaurants, des hôtels, des écoles et des hôpitaux furent construits ou reconstruits, souvent grâce à des fonds investis par des hommes d'affaires locaux ou des membres de la diaspora. Parallèlement à cette reconstruction économique, le Somaliland s'imposa comme une

⁷⁴ Bradbury, Mark 2008. *Becoming Somaliland (Devenir le Somaliland)* Oxford: James Currey, p. 98.

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

« communauté imaginée »⁷⁵, grâce à l'établissement de Radio Hargeisa (1991), la fondation de plusieurs journaux quotidiens, tels que Jamhuuriya et Haatuf (dans les années 1990 et au début des années 2000), l'introduction du shilling du Somaliland comme monnaie nationale (1994), l'adoption d'un nouveau drapeau (1996), la composition d'un hymne national (1996), l'élaboration d'un programme scolaire pour le Somaliland (à partir de 1997) et la construction de monuments nationaux et de monuments commémoratifs de la guerre civile (2001). Ce processus fut assorti de réformes politiques. Une nouvelle constitution introduisant la création de partis politiques et d'une démocratie multipartite fut adoptée par référendum en 2001. Le Somaliland apporta la preuve de sa stabilité quand le président Egal mourut soudainement en mai 2002 et fut remplacé par le vice-président Dahir Rayale Kahin, appartenant à un petit clan qui n'avait pas auparavant soutenu le MNS. Des élections locales furent organisées à la fin de l'année 2002. En 2003, des élections présidentielles maintinrent à ses fonctions le président Kahin. Des élections parlementaires eurent lieu en 2005 et des élections présidentielles en 2010. Toutes ces élections se déroulèrent de manière pacifique. Le dirigeant du parti d'opposition, Ahmed Silanyo, remporta les dernières élections présidentielles organisées en juin 2010. La presse est dans sa grande majorité libre au Somaliland et il existe dans le pays une culture de débat politique dynamique. Rétrospectivement, il apparaît clairement que le Somaliland s'est imposé comme un État stable de facto au cours des dix dernières années⁷⁶.

⁷⁵ B. Anderson, *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism* (Communautés imaginées : réflexions sur l'origine et la propagation du nationalisme), Londres : Verso, 1983

⁷⁶ Les États *de facto* sont des entités politiques existant dans les faits et bénéficiant du soutien de la population, « qui fournissent des services gouvernementaux à une population donnée dans une zone territoriale définie. Ils cherchent à être reconnus sur le plan international et s'estiment capables de s'acquitter des obligations qui incombent à un État souverain. Ils ne sont cependant pas en mesure d'obtenir une reconnaissance à grande échelle sur le plan juridique et se situent donc en dehors des limites de la légitimité internationale ». (S. Pegg, *International society and the de facto state (La société internationale et l'État de facto*, Aldershot : Ashgate, 1998, 4).

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

Malgré les succès impressionnants du Somaliland en ce qui concerne la démocratisation formelle de son système politique, plusieurs problèmes subsistent. Premièrement, dans la vie politique de tous les jours, la lutte des clans se poursuit au sein des partis et par conséquent de toutes les institutions gouvernementales, y compris le conseil des ministres et le parlement. Les fonctions les plus importantes sont réparties entre membres de différents groupes. En l'absence de différences idéologiques entre les trois partis nationaux, l'appartenance à un parti politique est fonction de l'appartenance à tel ou tel clan⁷⁷. D'où le caractère inachevé de la démocratie au Somaliland au moment où a été rédigé cet article, c'est-à-dire au début de l'année 2011.

Deuxièmement, le processus de démocratisation a à peine débuté à la périphérie orientale du Somaliland, dans une partie des régions de Togdheer, Sool et Sanaag, où vivent les membres des clans des Dhulbahante et Warsangeli. Cela se traduit par une représentation insuffisante de ces clans dans les institutions gouvernementales du Somaliland⁷⁸. Ces disparités politiques se sont récemment traduites par des éruptions de violence dans ces zones, liées en partie au conflit opposant le Somaliland et le Puntland (voir ci-après) et en partie à la frustration extrême de certains éléments des clans Dhulbahante et Warsangeli en raison de leur marginalisation politique et économique⁷⁹.

⁷⁷ Le nombre de partis politiques au Somaliland est limité à trois par la constitution afin d'éviter la prolifération de partis fondés sur l'appartenance à des clans ou sous-clans.

⁷⁸ S.J. Hansen et M. Bradbury, Somaliland: a new democracy in the Horn of Africa? (Le Somaliland : une nouvelle démocratie dans la Corne de l'Afrique?) *Review of African Political Economy* 3(113) (2007), 470-471.

⁷⁹ Hoehne, Markus V. 2011, Not born as a *de facto* state: Somaliland's complicated state formation (Pas né comme un État *de facto* : la formation étatique compliquée du Somaliland). In Roba Sharamo et Berouk Mesfin (sous la direction de), *Regional Security in the Post-Cold War Horn of Africa (Sécurité régionale dans la Corne de l'Afrique après la guerre froide)*. Prétorias: ISS, pp. 309-346.

Puntland

Le Puntland est une administration régionale autonome du Nord-Est de la Somalie établie en 1998. Cette région est principalement peuplée de membres du clan des Majeerteen et est depuis 1991 sous le contrôle des forces reconstituées des FDSS, avec la coopération des autorités traditionnelles locales. Au milieu des années 1990, le FDSS a participé à plusieurs conférences organisées notamment à Sodere (Éthiopie) et au Caire en vue de reconstruire la Somalie. Face à l'absence de résultats concrets de ces conférences, la population et les dirigeants politiques du Nord-Est ont décidé de créer leur propre administration. Ils ont organisé une conférence de clans, semblable à celles précédemment tenues au Somaliland. La conférence qui a donné naissance au Puntland a eu lieu dans la ville de Garowe de mai à août 1998. Les participants représentaient tous les clans du Nord-Est. Des membres des clans des Dhulbahante et des Warsangeli de l'Est du Somaliland ont également participé à la réunion⁸⁰. La plupart de ces clans descendent d'un même ancêtre du nom de Harti, qui faisait partie de la famille des clans Darood.

Le 1^{er} août 1998, l'État du Puntland a été officiellement créé. Le président fondateur en était le colonel Abdullahi Yusuf, ancien dirigeant du FDSS, et Garowe la capitale. La Charte de l'État du Puntland, qui tenait lieu de constitution préliminaire de cette entité politique, suivait « le modèle de la charte nationale de Borama, qui avait officialisé la création du Somaliland⁸¹ ». Le Puntland se fondait à l'origine sur une « approche »

⁸⁰ M. Doornbos, When is a state a state? Exploring Puntland (Quand un État est-il un État ? Exploration du Puntland), in P. Konings, W. van Binsbergen et G. Hesselings (sous la direction de), *Trajectoires de libération en Afrique contemporaine*, Paris : Karthala, 2000 ; AY Farah, Somalia: Modern history and the end of the 1990s (La Somalie : l'histoire moderne et la fin des années 1990), in War-Torn Societies Project, *Rebuilding Somalia: issues and possibilities for Puntland (Reconstruire la Somalie : problèmes et possibilités du Puntland)*, Londres: HAAN, 2001.

⁸¹ F. Battera, Remarks on the 1998 charter of the Puntland State of Somalia (Observations sur la charte de 1998 de l'État somalien du Puntland), Document de travail, Bureau des Nations Unies pour le développement de la Somalie, 1999, p. 4.

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

similaire, associant les clans et leurs chefs traditionnels ainsi que d'autres dirigeants. Sa création répondait cependant à des objectifs politiques tout à fait différents de ceux précédemment recherchés à Burao, Borama et Hargeisa, la différence la plus marquante étant que le Puntland ne se déclarait pas indépendant de la Somalie. L'article 1.4 de la charte stipule que « le Puntland fait partie de la Somalie et s'emploie à rétablir l'unité du peuple somalien et à créer un gouvernement somalien fondé sur un système fédéral ». L'objectif d'unité somalienne revendiqué par le Puntland est donc contraire à la déclaration d'indépendance du Somaliland voisin. L'article 1.2 de la charte confirme que le territoire du Puntland comprend les régions de « Bari, Nugaal, Sool, le Sud du Togdheer (district de Buuhoodle), Mudug (à l'exception des districts de Hobyo et Haradheere) et l'est, le sud et le nord-est du Sanaag ». Cela signifie que le Puntland prive, du moins en théorie, le Somaliland des territoires des Dhulbahante et Warsangeli. Il empiète donc sur les anciennes frontières coloniales que revendique le gouvernement de Hargeisa pour justifier sa demande de reconnaissance internationale⁸².

Les trois premières années du Puntland ont été assombries par des conflits internes. Malgré la répartition des pouvoirs entre les différents clans Harti (les Majeerteen ont assumé la présidence, les Dhulbahante la vice-présidence et les Warsangeli la présidence du parlement), les tensions se sont accentuées au sein du clan des Majeerteen. Les descendants d'Osman Mahamuud et d'Omar Mahamuud se sont disputés le pouvoir politique et économique. Les premiers constituent la lignée « aristocratique » à la tête des Majeerteen. Ils contrôlent le port de Bosaso, le centre économique du Puntland. Les Omar Mahamuud, considérés comme la branche « nomade » et « guerrière », constituent le groupe dont descend le président Abdullahi Yusuf. Ce groupe est majoritaire à Gaalkayo et aux environs (au nord), en bordure de la Somalie centrale, qui est un territoire Hawiye. En outre, Yusuf s'était fait des

⁸² M.V. Hoehne, *Mimesis and mimicry in dynamics of state and identity formation in northern Somalia (Mimesis et mimicry dans la dynamique de la formation étatique et identitaire du Nord de la Somalie)*, *Africa* 79(2), 2009: 252-281.

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

ennemis car il ne respectait pas les principes constitutionnels de décentralisation. On lui reprochait de diriger un « État autocratique », dans lequel les postes étaient principalement confiés à ses partisans et les finances gérées sans transparence par lui seul. Sous la présidence de Yusuf, l'État devint le plus grand employeur, avec environ 7.000 fonctionnaires, dont 4.500 étaient employés dans les forces de sécurité. Le salaire des fonctionnaires et des membres des forces de sécurité absorbait environ 90 % des recettes publiques. Dans un sens, la croissance du dispositif de sécurité ne semblait guère étonnante, Abdullahi Yusuf étant généralement considéré comme un « soldat ». Mais cela s'expliquait également par la démobilisation des milices de clans. De nombreuses unités irrégulières avaient été intégrées dans la police ou l'armée, ce qui contribuait en fait au maintien de la sécurité dans la région⁸³.

En 2000, le gouvernement de Djibouti a accueilli une conférence de paix nationale en Somalie à Arta, une ville située au sud-est de la ville de Djibouti. Cette conférence a bénéficié du soutien de la communauté internationale. Elle a conduit à l'établissement du Gouvernement national de transition. La conférence d'Arta n'ayant pas reconnu l'existence du Somaliland et du Puntland, les deux administrations ont boycotté cette initiative. Au Puntland, les opposants à Yusuf se sont alliés au Gouvernement national de transition pour se mobiliser contre le président, dont le mandat prenait officiellement fin au milieu de l'année 2001. En novembre 2001, des autorités traditionnelles ont élu Jama Ali Jama de la lignée d'Osman Mahamuud à la présidence du Puntland. Abdullahi Yusuf s'est retiré dans sa ville natale, Gaalkayo, où il a regroupé ses forces. À la suite du 11 septembre 2001, Yusuf a réussi à faire passer Jama Ali Jama et ses alliés du Gouvernement national de transition pour des « terroristes »⁸⁴. Cela lui a valu l'appui de l'Éthiopie. La faction de Yusuf a

⁸³ A.Y. Farah, *Troubled transition in Puntland State of Somalia (PSS) (Transition difficile dans l'État somalien du Puntland), 1998–2001*, document non publié, Nairobi : Centre de ressources du PNUD, 2004.

⁸⁴ Le Gouvernement national de transition entretenait des relations étroites avec certains groupes islamistes somaliens réformistes, notamment Al Islaah. Toutefois, ce dernier n'est de toute évidence pas une organisation militante ou terroriste.

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

chassé Jama Ali Jama du Puntland au début de l'année 2002. Sa cause a cependant été reprise par un parent du même clan, Mahamuud Muuse Hirsi, mieux connu sous le nom d'Adde Muuse. Les combats opposant différents groupes de Majeerteen se sont poursuivis en 2002. Le Somaliland a apporté son appui aux opposants de Yusuf. Un accord a finalement été conclu avec le Puntland en 2003 avec l'aide d'autorités traditionnelles influentes. Abdullahi Yusuf a réussi à revenir à la présidence pour les prochaines années ; Adde Muuse et ses forces ont été intégrés dans l'armée du Puntland.

Abdullahi Yusuf a axé ses efforts sur la situation politique somalienne et a participé à la conférence de paix présidée par l'Autorité intergouvernementale pour le développement, tenue au Kenya d'octobre 2002 à janvier 2005. Il a été élu président du Gouvernement fédéral de transition de Somalie en octobre 2004. Adde Muuse lui a succédé à la présidence du Puntland en janvier 2005. De nouveaux conflits et problèmes sont alors apparus. Premièrement, Adde Muuse a, de concert avec Abdullahi Yusuf, envoyé des troupes dans le Sud de la Somalie. Cela a affaibli le Puntland et la situation sur le plan de la sécurité s'est détériorée. Deuxièmement, les actes de piraterie se sont considérablement multipliés le long de la côte sud du Puntland et Adde Muuse n'a pas pu --ou n'a pas voulu-- remédier au problème. Troisièmement, le président a, avec le soutien de son sous-clan, mis l'accent sur l'exploitation de ressources naturelles comme les métaux précieux et le pétrole aux alentours de Boasao dans le Nord du Puntland. Cela a donné lieu à des affrontements avec les clans de la région, en particulier les Warsangeli. En 2009, Abdurahman Faroole, un Majeerteen du sous-clan des lise Mahamuud, majoritaire à Garoowe, a accédé à la présidence. Il avait vécu de nombreuses années en Australie et était titulaire d'une maîtrise d'une université australienne. C'était également le premier civil à présider le Puntland. Ce changement de gouvernement s'est traduit par un certain nombre de changements au conseil des ministres et également dans la vie politique du Puntland. M. Faroole a nommé à des postes de ministre plusieurs membres de la diaspora rentrés au pays. Ils étaient généralement

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

plus instruits que leurs homologues qui n'avaient jamais quitté la Somalie. Il espérait ainsi probablement que les Somaliens d'Europe et d'Amérique du Nord soutiendraient le Puntland sur la scène internationale⁸⁵. La nouvelle administration coopère étroitement avec la communauté internationale et des partenaires privés internationaux dans la lutte contre la piraterie et le terrorisme islamiste. Mais elle entretient le conflit intérieur avec les Warsangeli lié à l'exploitation des ressources dans le Nord du Puntland. Sous la présidence de M. Faroole, le Puntland demeure en grande partie gouverné de façon autocratique. Il n'existe pas (ou du moins pas pour l'instant) de système multipartite et aucune élection libre et équitable n'a été organisée à ce jour. Le président est élu par le parlement, dont les membres sont choisis par les autorités traditionnelles représentant divers clans et sous-clans du Nord-Est. Le gouvernement exerce des pressions sur la presse qui a récemment fait son apparition au Puntland et empêche également les instituts de recherche et intellectuels locaux de s'exprimer librement sur des questions qu'il juge sensibles⁸⁶.

Le conflit entre le Somaliland et le Puntland

Les actes de violences commis dans le Sud de la Somalie demeurent le principal problème auquel sont confrontées les deux entités. En octobre 2008, le Somaliland et le Puntland ont été le théâtre d'attentats suicides organisés de concert par des militants islamistes basés à Mogadiscio. Plusieurs personnes ont trouvé la mort à Hargeisa et Bosaso. Le deuxième grand problème a trait au conflit qui oppose le Somaliland et le Puntland quant à leur frontière dans les régions de Togdheer (sud), Sanaag (est) et Sool, où vivent les Dhulbahante et Warsangeli. Ces clans appartiennent au

⁸⁵ Le nouveau gouvernement du Somaliland établi après les élections présidentielles de juin 2010 comprend également un grand nombre de ministres titulaires de passeports étrangers. Le président Ahmed Silanyo lui-même a la nationalité britannique.

⁸⁶ Entretiens réalisés par l'auteur avec un groupe d'intellectuels à Garowe, 16-17 décembre 2010.

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

Somaliland car ils faisaient partie du Protectorat britannique, dans les frontières duquel la République du Somaliland a été établie en 1991. Ils font également partie du Puntland dans la mesure où ils descendent de l'ancêtre Harti. L'objet du présent article n'est pas de traiter de ce conflit. Nous dirons simplement qu'il se poursuit en 2011 et risque de perturber gravement la paix dans le Nord de la Somalie. Mais le Somaliland et le Puntland étant depuis devenus en quelque sorte partenaires (sans être toutefois allés jusqu'à le reconnaître) vis-à-vis de divers États et organisations internationales qui apportent une aide humanitaire dans la région et s'étant également joints à la lutte contre le terrorisme et la piraterie dans la Corne de l'Afrique, des pressions s'exercent pour qu'ils ne laissent pas s'envenimer leur conflit frontalier. Malgré quelques affrontements survenus entre 2004 et 2007 entre les armées du Somaliland et du Puntland dans la zone frontalière contestée, une trêve se maintient – non sans une certaine tension – depuis 2008. À l'échelle locale, cependant, plusieurs petites milices claniques ont été établies et s'opposent en particulier à l'armée du Somaliland dans les régions de Sool et Togdheer (sud). Leur pouvoir est cependant restreint sur le plan militaire.

Conclusion: les enseignements à tirer de la situation

Le Somaliland et le Puntland constituent deux exemples généralement positifs d'édification de la paix et de formation d'État « à partir de la base » en Somalie. Il est possible de tirer de ces exemples les enseignements suivants. Premièrement, il ressort de la situation au Somaliland et au Puntland que les structures politiques pacifiques sont liées à une légitimité locale qui n'est pas créée depuis l'extérieur mais obtenue à l'issue de négociations durables et souvent difficiles menées à l'intérieur des communautés concernées. Cela est particulièrement clair dans le contexte de la Somalie (sud), qui a fait l'objet de plusieurs interventions humanitaires et militaires menées avec grand retentissement par des

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

acteurs extérieurs depuis 1991 mais demeure dévastée par la guerre et n'a jamais été dans une situation aussi déplorable qu'à l'heure actuelle, c'est-à-dire au milieu de l'année 2011. Cet exemple de formation d'État à partir de la base cadre bien avec ce que l'on connaît de la formation d'État en Europe occidentale depuis le Moyen-âge. Cette perspective indique également que la formation d'État passe fréquemment par des conflits (violents)⁸⁷. Cela se confirme quand on considère les conflits internes qu'ont connus les deux entités au cours de leurs premières années. Si les centres politiques situés dans le Nord de la Somalie se sont pacifiés et développés sur le plan économique depuis le début des années 2000, les zones frontalières revendiquées demeurent le théâtre d'affrontements armés entre les partisans de l'indépendance du Somaliland et ceux de l'unité somalienne.

Deuxièmement, la formation d'État au Somaliland et au Puntland a été un processus compliqué faisant intervenir de multiples acteurs, allant des combattants aux autorités traditionnelles (et religieuses) et aux membres de la diaspora. Les structures politiques établies ne correspondent pas à l'idéal Wébérien d'un État bureaucratique moderne. Ce sont des structures hybrides associant les traditions somaliennes et occidentales d'autorité et de gouvernement⁸⁸. La situation dans le Nord de la Somalie est également contraire à tout concept téléologique d'une formation d'État linéaire. Elle met plutôt en évidence les processus contingents qui conduisent – dans certains cas – à une stabilité politique qui dépend également de l'évolution d'une situation complexe dans le reste de la région, voire du monde. On

⁸⁷ C. Tilly, Reflections on the history of European state-making (Réflexions sur l'histoire de la constitution d'États européens), in C. Tilly (sous la direction de), *The formation of nation states in Western Europe (La formation d'États nations en Europe de l'Ouest)*, Princeton : Princeton University Press, 1975 ; C. Tilly, *Coercion, capital, and European states, AD 990–1990 (Coercition, capitaux et États européens, 990-1990 ap. J.-C.)* Cambridge : Basil Blackwell, 1990.

⁸⁸ À propos des structures politiques hybrides en général, voir : Boege, Volker, Anne Brown, Kevin Clemens et Anna Nolan 2008 : *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of « Fragility »* (Des ordres politiques hybrides et États émergents : la formation d'États dans le contexte de la « fragilité »). Berlin : Berghof Conflict Research Centre.

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

peut raisonnablement affirmer que le Somaliland et le Puntland se sont développés avec succès parce que le Sud de la Somalie est resté plongé dans le chaos. En outre, la guerre contre le terrorisme et la piraterie a conféré aux gouvernements d'Hargeisa et de Garowe une importance stratégique, qui s'est récemment traduite par un renforcement de la coopération militaire et politique entre ces entités s'apparentant à des États et des États établis de longue date comme les États-Unis, le Royaume-Uni et la communauté internationale.

Troisièmement, on peut avancer que c'est précisément parce qu'il n'y a pas eu d'interventions de grande envergure dans les années 1990 et 2000 que les populations locales du Nord de la Somalie ont eu la possibilité de « mettre à l'essai » différentes formes d'ordre politique et d'instaurer des structures qui se sont en fin de compte révélées stables et viables dans le contexte local. La paix et les structures étatiques du Somaliland et du Puntland n'ont pas été créées en dehors de tout contexte. Elles ont été influencées par ce qui se passait aux alentours. Dans les deux cas, un rôle crucial a été joué par la diaspora, qui n'a pas (seulement) alimenté la guerre⁸⁹, mais a également participé au rétablissement de la paix et à la formation d'État par des investissements économiques et par le transfert, dans le contexte local du Nord de la Somalie, de connaissances et idées depuis d'autres régions du monde.

On peut en outre affirmer que l'édification de la paix et la formation d'État au Somaliland et au Puntland ont été facilitées par le fait que toutes les parties prenantes ont privilégié en quelque sorte un « État minimal ». La priorité des structures étatiques hybrides établies dans les deux entités a consisté à assurer un minimum de sécurité, c'est-à-dire à prévenir une nouvelle guerre civile. Les gouvernements de Hargeisa et Garowe ne détiennent d'ailleurs pas le monopole de la violence. Ils disposent cependant de forces armées suffisamment importantes pour intervenir en

⁸⁹ Argument avancé par Collier et Hoeffler ; voir Collier, Paul et Anke Hoeffler. 2004, Greed and Grievance in Civil War (Avidité et griefs dans les guerres civiles). Oxford Economic Papers 56 : 563-95.

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

cas d'escalade de la violence n'importe où dans leurs territoires respectifs. Cela a contribué à apaiser les combats entre divers groupes dans la plus grande partie du Nord de la Somalie – à l'exception des zones frontalières contestées (où une forme de guerre « interétatique » entre le Somaliland et le Puntland a eu lieu entre 2004 et 2007). En plus d'assurer la sécurité, les gouvernements du Somaliland et du Puntland définissent des orientations politiques générales à l'intention de leur population. Hargeisa prône l'indépendance tandis que Garowe privilégie l'unité somalienne. Dans la sphère économique et sociale, toutefois, aucun des deux gouvernements n'intervient beaucoup. Peu de restrictions sont imposées en matière d'investissement. Les impôts sont faibles et portent surtout sur les importations et exportations passant par les ports de Berbera (Somaliland) et Bosaso (Puntland). Le taux d'imposition des entreprises est très bas. Cela favorise les investissements privés et la croissance économique. Conséquence négative de cet engagement minimal des entités étatiques dans d'autres secteurs que la sécurité et la politique « nationale » : aucun service public n'est assuré. Les soins de santé, l'éducation et la construction d'infrastructure dépendent de la mobilisation d'acteurs somaliens du secteur privé et de donateurs internationaux qui se focalisent de plus en plus sur le Somaliland et le Puntland comme les « meilleures » régions de la Somalie. Cela risque cependant de rendre les acteurs locaux dépendants de l'assistance extérieure, ce qui est tout à fait contraire à l'esprit d'autonomie qui a animé dès le début le processus de paix et de formation d'État dans la région.

Dr Markus Virgil Hoehne
Institut Max Planck d'anthropologie sociale, Halle/Saale

LA FORCE EN ATTENTE DE L'AFRIQUE DE L'EST : UN EMPLOI EN SOMALIE ?

Le 19 janvier 2007, la décision du Conseil Paix et Sécurité de l'Union Africaine d'autoriser le déploiement d'une force militaire en Somalie pour mettre un terme à seize années de troubles enterre définitivement le projet avorté de l'IGAD (Inter-Government Authority on Development) initié deux ans plus tôt. L'idée d'« IGASOM » constituait une initiative originale d'intervention d'une force régionale pour participer à la résolution d'une des crises les plus complexes du continent africain. Inscrite dans la logique de l'architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS), définie à partir de 2002 et qui s'appuie sur chacune des communautés économiques régionales du continent, cette initiative était certainement vouée à l'échec pour de multiples facteurs. Il semble pourtant que le prisme régional soit le mieux à même de définir les conditions d'une intervention militaire pour résoudre la situation sécuritaire complexe d'un Etat membre. Après ce rendez-vous manqué, c'est donc une force de l'UA qui s'est déployée avec un appui international conséquent. Le cours des événements a-t-il définitivement mis hors-jeu un échelon régional qui a évolué de façon très significative depuis ? L'Eastern Africa Stand-by Force (EASF) peut-elle jouer un rôle dans la résolution de la crise somalienne ? Au-delà de ces questions c'est le sujet de l'adaptation de la force africaine en attente aux nouvelles formes de crise qui est posé.

Face à une crise de vingt ans, l'EASF qui poursuit sa montée en puissance vers l'horizon 2015 ne peut pas rester à l'écart de la Somalie. Si les conditions politiques de son engagement demeurent délicates, elle apporterait un cadre certainement plus propice pour équilibrer les leviers d'action entre coercition, dialogue diplomatique et appui au développement.

Pour comprendre tous les enjeux d'une telle perspective, il convient d'analyser en premier lieu le cadre politique complexe qui caractérise

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

l'initiative de sécurité collective dans la Corne de l'Afrique. Un rapide aperçu de la structure de l'EASF est également nécessaire pour comprendre quelles capacités elle offre et à quel horizon. Ces capacités doivent être confrontées enfin à la réalité du conflit somalien en 2011 pour évaluer les possibilités de transfert de responsabilité entre la force de l'UA et une possible force régionale.

L'IGAD est l'organisation reconnue par l'UA qui couvre le mieux le champ géographique de la Corne de l'Afrique. Née en 1996 d'une transformation de l'IGADD⁹⁰ créée dix ans plus tôt, elle est constituée de l'Ethiopie, du Kenya, de la république de Djibouti, de l'Ouganda, de la Somalie, du Soudan et de l'Erythrée. Ce dernier Etat, nouvellement indépendant, a quitté l'IGAD en 2007 à la suite des multiples tensions frontalières avec l'Ethiopie. La création de l'Union Africaine en 2002 lance le grand projet d'architecture africaine de paix et de sécurité. Pour l'Est de l'Afrique, les chefs d'état-major de treize pays se réunissent à Jinja en Ouganda le 17 février 2004 pour lancer les bases de la future brigade Est (EASBRIG). Treize... cherchez l'erreur. Avec le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie, les Comores, les Seychelles, Madagascar et Maurice, nous sommes bien au-delà du périmètre de l'IGAD et pourtant cette organisation se voit confier le rôle de tutelle pour la montée de cette force en attente. Dès la fin septembre 2005, les ministres de la défense de l'IGAD initient un projet de mécanisme adapté pour dépasser cette ambivalence : EASBRICOM pour Eastern Africa Stand-by Brigade Coordination Mechanism qui ne sera approuvé au niveau des chefs d'Etat qu'en 2007.

Les treize Etats à l'origine du projet EASBRIG font partie de quatre communautés régionales différentes : l'IGAD, l'Eastern Africa Community (EAC pour le l'Ouganda, le Kenya, la Tanzanie, le Rwanda et le Burundi), la Communauté de l'Océan Indien (COI pour les Comores, les Seychelles, Madagascar et Maurice) et la Southern Africa Development Community (SADC pour la Tanzanie, les Seychelles, Madagascar et Maurice).

⁹⁰ Le deuxième D signifiant drought pour « sécheresse », fléau qui avait durement touché l'Ethiopie en 1984-1985 et provoqué la création de cette première initiative de coopération régionale.

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

Quatre organisations régionales dont deux seulement sont officiellement reconnues par l'UA au titre de la montée en puissance des forces africaines en attente ; des Etats parties prenantes dans deux voire trois entités différentes... les choses se compliquent singulièrement. Pour achever le tout, il existe une vraie compétition entre pays tels que l'Ethiopie et le Kenya. Cette compétition peut initier une saine émulation mais aussi bloquer le processus de développement des capacités de sécurité collective.

En matière d'organisation, la force en attente de l'Afrique de l'Est suit le modèle générique dessiné par l'UA à partir de 2002, à l'exception du mécanisme de coordination qui demeure une particularité. Au sommet de l'organisation, se trouvent l'assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement puis le conseil des ministres de la Défense et de la Sécurité. On trouve ensuite le traditionnel comité des chefs d'état-major. Le document cadre politique approuvé en décembre 2010 donne à ce comité une autorité à la fois sur ce qui s'appelle désormais l'EASFCOM (Eastern Africa Standby Force Coordination Mechanism) et sur les entités brigade, dépôt logistique et élément de planification.

L'EASCOM, installé à Karen au Kenya, est dirigé par le général Cyrille Ndayirukiye, ancien ministre de la défense du Burundi. Chargé de la définition des objectifs politiques et stratégiques, de la coordination des structures de l'EASF et de la liaison vers l'UA et les autres organisations internationales, le directeur de l'EASFCOM dispose de quatre grands adjoints : le chef du bureau affaires politiques (un Rwandais), le chef du bureau Finances (un Soudanais), le chef du bureau Administration (un Kenyan) et le chef du bureau liaison / protocole (un Seychellois).

Egalement situé à Karen, l'élément de planification (PLANELM) est un petit état-major stratégico-opératif qui dispose des composantes civile et police depuis 2009. Dirigé par un officier soudanais, le PLANELM possède également une composante maritime.

L'état-major de la brigade est situé en revanche à Adis Abeba. Il est commandé par le général de brigade Bakasumba (Ouganda) depuis avril

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

2011. Cette structure est toujours en cours de montée en puissance et ne bénéficie pas du même effort en termes d'effectifs que le PLANELM ou EASFCOM.

L'EASF a connu une étape importante à l'automne 2009 avec un premier exercice de déploiement nommé « Amani Carana » effectué à Djibouti. Cet exercice a constitué la certification de capacité opérationnelle initiale, sorte de première étape obligatoire dans le processus de montée en puissance. L'EASF prévoit cette année un exercice de PC au Soudan avant de poursuivre le cycle de préparation vers un exercice de déploiement majeur d'ici 2015, date butoir fixée par l'UA pour la pleine opérationnalisation de la FAA.

L'examen des contributeurs à l'EASF montre que sur les treize Etats à l'origine du projet, seuls neuf contribuent réellement ou tout au moins en intention. Djibouti, l'Ethiopie, le Kenya, l'Ouganda, le Soudan, le Burundi et le Rwanda proposent au minimum un bataillon ; le Somalie et les Comores contribuent à hauteur d'une compagnie. La force mobilisable théorique est d'environ 4000 hommes, chiffre qu'il conviendra de comparer un peu plus loin avec les effectifs engagés au sein de l'AMISOM aujourd'hui en Somalie.

La décision du 19 janvier 2007 du Conseil Paix et Sécurité de l'UA portant création du projet AMISOM (African Mission in Somalia) a été confirmée par la résolution 1744 du Conseil de Sécurité moins d'un mois plus tard. Le mandat très large prévoyait un appui aux institutions fédérales de transition somaliennes, l'aide humanitaire et la reconstruction. Deux Etats contributeurs ont été identifiés : l'Ouganda (commandant de la force) et le Burundi. Fin 2007, 2600 hommes étaient déployés pour atteindre 8000 hommes fin 2009. En octobre 2010, la révision du concept d'opération prévoyait une montée en puissance jusqu'à 20 000 hommes mais seul un niveau maximal de 12 000 hommes a finalement été autorisé et devrait être atteint d'ici fin 2011 (toujours avec deux Etats contributeurs à moins que Djibouti ne participe à son tour à hauteur d'un bataillon).

Le concept général de l'AMISOM est d'assurer dans un premier temps la sécurité dans Mogadiscio avant d'étendre l'action de contrôle vers Baidoa,

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

puis le Galmudug et Kismayo, étape ultime avant d'envisager un transfert de la mission à une structure des Nations Unies.

Si l'offensive de fin février – début mars a permis d'étendre le contrôle de l'AMISOM dans plusieurs quartiers de la capitale somalienne, la situation est toujours très précaire dans cette ville où les Shebab sont très bien implantés. Les gains territoriaux pris par l'AMISOM au prix de combats très violents ont aussi été rendus possibles par les offensives conjointes de milices pro-GFT (gouvernement fédéral de transition) à travers le centre et le sud de la Somalie. Qu'il s'agisse d'Ahlu Sunna Wal Jamaa (ASWJ), des milices d'Ahmed Madobe, de Barre Hirale ou celle formée à Isiolo (Kenya), ces groupes ont exercé une pression sur le Shebab et empêché tout renforcement de Mogadiscio au moment où l'AMISOM y étendait son contrôle. La question majeure demeure toutefois celle de l'autonomie du GFT en matière de stabilité et de sécurité tant ce dernier paraît aujourd'hui dépendant des appuis régionaux et multinationaux. Les perspectives d'évolution portées par le déploiement récent du premier contingent formé par la mission européenne en Ouganda (EUTM) sont toutefois encourageantes. Deux unités viennent d'être déployées à partir du camp Jazeera (près de l'aéroport) dans le centre de la capitale et seront bientôt rejointes par 300 policiers de ce même contingent. Accompagnées et appuyées par l'AMISOM, ces unités sont le symbole d'une initiative somalienne pour affronter les défis sécuritaires qui pèsent sur le pays. Elles appellent à la poursuite de l'effort en matière de soutien à la formation des outils de sécurité somaliens, effort qui sera forcément de longue haleine compte tenu de la structure du pays et des effets des vingt ans de crise qu'il vient de traverser.

Nous sommes donc aujourd'hui en présence d'un paradoxe : près de douze mille soldats africains, provenant de deux Etats membres de l'EASF, seront engagés en Somalie d'ici fin 2011. Mais l'EASF n'est pas impliquée en tant que telle en Somalie. En 2009, à la demande de l'UA, une contribution à hauteur d'un bataillon du génie a été étudiée. Cette étude a été portée à deux groupements tactiques renforcés (2000 hommes) en mars 2010. Le commandant de l'EASBRIG de l'époque, le général djiboutien Soubagleh a

LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

mené une mission exploratoire à Mogadiscio alors que le PLANELM se saisissait formellement de la question de mars à juillet 2010⁹¹. Mais parallèlement, l'IGAD a initié un projet de projection d'officiers planificateurs à Mogadiscio. Cette initiative a été bloquée par le commandant de la force AMISOM en octobre 2010. A la lutte d'influence entre Kenya et Ethiopie évoquée précédemment, il faut désormais ajouter le rôle joué par l'Ouganda dans la résolution de la crise somalienne. Après plusieurs années d'efforts considérables, il n'est pas évident que l'Ouganda laisse l'IGAD revenir sur le devant de la scène pour récolter les lauriers diplomatiques quatre ans après l'échec du projet IGASOM.

La question est donc bien de savoir quelle place pourrait prendre l'EASF en Somalie, tant le volet sécuritaire paraît aujourd'hui complètement occupé par l'AMISOM. Si la participation des Etats voisins tels que l'Ethiopie et le Kenya est exclue en raison d'interactions transfrontalières complexes, Djibouti pourrait ouvrir la brèche au profit d'autres participants que l'Ouganda et le Burundi. Mais outre les jeux d'influence entre les grands Etats de l'Afrique orientale, la compétition entre les initiatives de sécurité sous-régionales (EAC notamment) risque de brouiller les cartes. Cet état de fait est assez dommageable pour la situation en Somalie car elle ne permet pas dégager une position commune clairement définie par les instances régionales pour peser dans le cours des événements. C'est le cas notamment du débat sur l'échéance d'août 2011 et de la fin du mandat des institutions de transition. C'est donc la communauté internationale (via l'ONU et le groupe de contact) qui est plus que jamais à la manœuvre pour gérer la crise somalienne. L'EASF, et à travers elle le continent africain, perd une fois de plus une occasion de faire valoir son point de vue et sa voix pour contribuer pleinement à la résolution d'une crise africaine.

Colonel Metayer

Adjoint au chef du bureau Afrique à l'Etat-major des armées, Ministère de la défense français.

⁹¹ Ce dossier a été réactivé cette année avec le projet d'envoyer 14 personnels EASF à Mogadiscio en renfort de l'AMISOM et pourrait déboucher après l'été.