

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.