

SOMALIE: PEU DE PERSPECTIVES DE PAIX

L'élection d'un nouveau président et la désignation d'un nouveau gouvernement devraient marquer la fin officielle de la période de transition en Somalie. Mais ces événements ne signifieront pas la fin du conflit et des crises humanitaires chroniques. Le processus de transition actuel n'a pas réussi, tout comme les processus de paix précédents, à adresser les racines du conflit. Des différends intérieurs persistants, la présence de nombreux acteurs internationaux avec les agendas les plus divers ainsi que la légitimité limitée d'un nouveau gouvernement constituent les principaux obstacles sur la voie vers la paix et la stabilisation.



Délégués de l'assemblée constituante se réunissent à Mogadishu, le 25 juillet 2012. REUTERS / Ismail Taxta

La Somalie – souvent qualifiée de prototype de l'Etat failli – se trouve-t-elle face à un tournant décisif? La désignation d'un nouveau parlement et l'élection annoncée d'un nouveau président somalien représentent l'apogée des derniers efforts de paix dans un pays surtout associé, depuis deux décennies, à des conflits, à l'absence de droits et à des crises humanitaires. Il n'y a plus de gouvernement central fonctionnel en Somalie depuis la chute de la dictature militaire en 1991 et la glissade du pays vers la guerre civile. Il n'y a une stabilité régionale limitée que dans le Somaliland séparatiste et dans le Puntland autonome. Les nombreux efforts locaux, régionaux et internationaux déployés en vue d'instaurer la paix et la stabilité ont jusqu'à présent largement échoué.

L'élection du nouveau président en septembre 2012 devrait marquer la fin de la

période de transition convenue en 2009 avec la mise en place du gouvernement de transition (gouvernement fédéral de transition, GFT) dans le cadre de l'accord de Djibouti. Le GFT était tout au plus un gouvernement fonctionnel sur papier. Sa légitimité reposait principalement sur le soutien dont il jouissait auprès des acteurs internationaux et en particulier auprès des Etats donateurs occidentaux. De loin en loin, le GFT n'a pas été en mesure d'enrayer la résistance armée d'al-Shabaab ni d'assurer la sécurité, tout au moins dans la capitale de Mogadishu. Al-Shabaab («jeunesse») est un mouvement islamiste militant proche d'al-Qaïda souhaitant créer un Etat unitaire islamique en Somalie. C'est uniquement grâce au soutien militaire de troupes de l'Union africaine (UA) et à des interventions militaires parallèles de l'Ethiopie et du Kenya que le TGF

a pu obtenir des succès partiels dans la lutte contre al-Shabaab et son expulsion de Mogadishu l'année dernière. Mais le conflit est loin d'être endigué. Al-Shabaab contrôle toujours, dans le Sud, des portions considérables du pays et est responsable de nombreux attentats dans la capitale.

Les perspectives de paix en Somalie restent faibles. La période de transition politique est certes presque terminée et les nouvelles institutions mises en place, mais la voie qui y a mené n'a été ni démocratique ni suffisamment complète en ce qui concerne l'inclusion des acteurs importants. En plus du conflit entre le gouvernement soutenu par l'Occident et l'opposition islamiste armée, l'instabilité continue en Somalie s'explique par de nombreuses autres raisons au niveau local, régional et international. Une solution disposant de la légitimité nécessaire pour mettre fin au conflit armé doit s'attaquer à ces défis fondamentaux avec doigté.

Deux décennies d'instabilité politique

Les années 1990 ont été marquées par des conflits sanglants en Somalie. Le niveau de violence n'a diminué qu'au cours de la décennie suivante. La fragmentation des clans ainsi que la reconquête de l'autorité traditionnelle par les chefs de clans locaux ont eu pour corollaire une délimitation régionale des affrontements. Les commerçants ont en outre graduellement retiré leur soutien aux seigneurs de guerre car leurs intérêts économiques se déplaçaient de plus en plus vers des secteurs économiques légitimes exigeant une certaine

stabilité. Les tribunaux islamiques locaux émergents constituaient un élément stabilisateur. Ces tribunaux jouissaient d'un vaste soutien car ils réussissaient à établir un certain ordre.

Une alliance politique, l'Union des tribunaux islamiques (UTI), s'est formée à partir de ces tribunaux. L'UTI a opposé une résistance de plus en plus grande à une coalition de seigneurs de guerre soutenus par les Etats-Unis et a finalement pris le contrôle de Mogadiscio et d'une grande partie de la Somalie en 2006. Le règne de l'UTI a été bref: la même année, une intervention militaire, soutenue par les Etats-Unis, de l'Ethiopie, qui ne faisait pas confiance à un gouvernement islamiste dans le pays voisin, a entraîné la chute du gouvernement de l'UTI. Ce dernier a été remplacé par le GFT déjà mis en place en 2004 qui était resté impuissant jusqu'à là. L'Ethiopie a conservé une présence militaire jusqu'à la conclusion de l'accord de Djibouti en janvier 2009. Les troupes de l'Union africaine (UA) sont présentes en Somalie depuis lors. L'UIC s'est scindée après sa chute. Alors que quelques fractions ont été intégrées au nouveau gouvernement de transition, les groupes plus radicaux, dont al-Shabaab, ont formé un mouvement d'opposition puissant et armé, ce qui a donné naissance à la constellation de conflits actuelle.

Quelque 16 processus de paix soutenus par la communauté internationale ont aussi eu lieu au cours des 21 dernières années en plus de nombreux efforts au niveau local. Les derniers efforts remontent à l'année dernière, quand les acteurs internationaux soutenant le GFT ont fait comprendre à ce dernier que son temps était compté. Il n'aurait initialement dû rester en place que jusqu'en 2011. Son mandat a cependant été prolongé jusqu'au mois d'août 2012 en raison de l'absence de progrès dans le processus de transition. Les jalons jusqu'à la fin de la phase de transition et à l'établissement visé d'un nouveau gouvernement ont finalement été fixés dans un roadmap en septembre 2011: l'élaboration d'une nouvelle constitution, la désignation d'une assemblée constituante qui devait aussi nommer le parlement ainsi que l'élection d'un porte-parole et du président par ce même parlement. Une série de rencontres en Somalie et dans toute la région, des conférences internationales à Londres et Istanbul ainsi que la forte pression internationale ont servi à encourager la mise en œuvre. Même si le

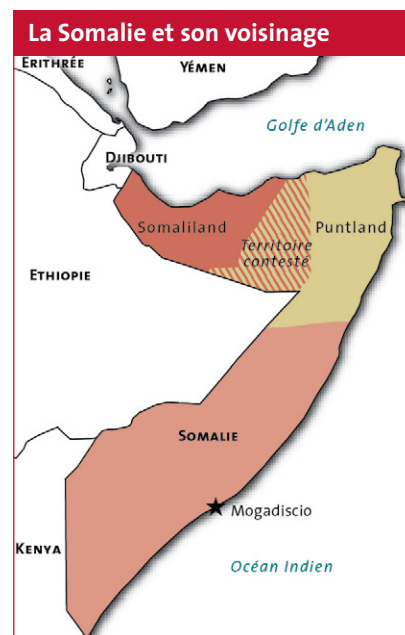
processus de transition se trouve maintenant dans sa phase finale, les défis pour la stabilité en Somalie subsistent.

Lignes de conflit en Somalie

Certaines causes de l'instabilité se situent en Somalie même. La population somalienne, relativement homogène du point de vue ethnique et religieux, est caractérisée par de fortes rivalités entre les clans. Elle est dominée par cinq clans subdivisés en différents groupes et sous-groupes, les critères de différenciation et les lignes de démarcation n'étant pas clairement définis. La concurrence pour le pouvoir et les ressources entraîne souvent des clivages dans les clans. La volatilité de ces structures représente un défi central pour les négociations de paix qui reposaient sur l'idée d'une représentation équitable des clans.

La question de la structure de l'Etat, la désirabilité d'un Etat en soi étant même pour une part remise en question, représente aussi un point de litige central. Une grande partie de la société somalienne vit de manière traditionnellement nomade et a une attitude résolument sceptique vis-à-vis d'une autorité centrale – qui s'explique également par les expériences faites pendant la dictature militaire. Les grands clans préfèrent une organisation fédéraliste où les différentes régions seraient largement autonomes et ne seraient intégrées que de loin à un Etat national fédéral, ce qui préserverait l'influence des grands clans sur certaines parties du pays. Mais les petits clans et les groupes minoritaires craignent que pareil modèle ne les désavantage. Une approche fédérale est aussi rejetée par des forces qui, comme p.ex. al-Shabaab, limitent l'importance des clans et veulent mettre à l'avant-plan l'identité musulmane commune sur la base d'un Etat unitaire islamique.

L'influence croissante des idéologies islamistes rend la situation encore plus complexe. La majorité de la population somalienne se compose de Sunnites adeptes du soufisme (une forme mystique de l'Islam). Les courants de pensée islamistes y voient une dénaturation de «l'Islam pur». Les mouvements islamistes gagnent de plus en plus de popularité depuis les années 1960. Leur attitude résolument antioccidentale a renforcé le rejet traditionnel d'une influence externe sur la Somalie. L'interprétation stricte de l'Islam défendue par les islamistes est simultanément en contradiction avec certaines habitudes très répandues dans la société somalienne. L'interdiction de regarder des matches



de football et de mâcher le khat, un stupéfiant, dans les territoires contrôlés par al-Shabaab était particulièrement impopulaire. Alors que l'importance de la religion dans la vie publique est fondamentalement reconnue, la question de son rôle précis est extrêmement controversée.

Contexte régional: des Etats voisins nerveux

Les problèmes internes de la Somalie sont intensifiés par les constellations d'intérêts dans les Etats voisins qui veulent empêcher que les conflits ne débordent sur leurs territoires. L'Ethiopie nourrit par exemple une grande méfiance envers un Etat somalien fort, en particulier un Etat somalien fort empreint d'islamisme. Cette méfiance a entraîné des interventions militaires en 2006 et 2011. Cette attitude ne devrait guère changer même après la mort du premier ministre éthiopien Meles Zenawi. En Somalie par contre, l'Ethiopie est perçue comme un Etat chrétien et un allié étroit des Etats-Unis dans la lutte contre le terrorisme, ce qui attise le discours islamiste sur les «envahisseurs incroyants». Les relations de la Somalie avec l'Ethiopie sont en plus compliquées par le rôle de l'Erythrée qui a soutenu la résistance somalienne contre l'Ethiopie sur la toile de fond du conflit avec son voisin méridional. Le Kenya est une destination de prédilection des réfugiés somaliens. Le pays s'efforce de ne pas être entraîné dans le conflit. La présence croissante d'al-Shabaab au Kenya, des attentats à Nairobi, les enlèvements de touristes par des groupes somaliens ainsi que l'insistance des Etats donateurs occidentaux ont cependant entraîné en automne

2011 l'intervention des troupes kenyanes en Somalie où elles ont également soutenu la lutte contre al-Shabaab.

Les organisations régionales africaines, en particulier l'Union africaine (UA) et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), s'efforcent depuis longtemps de jouer un rôle de médiateur de la paix en Somalie. La mission de l'UA en Somalie (AMISOM), qui dispose d'un mandat onusien pour soutenir le GFT et lutter contre al-Shabaab, donne l'impression que les acteurs africains détiennent le leadership politique en Somalie. Mais la mission est en réalité financée en majorité par des bailleurs de fonds occidentaux et l'engagement international est coordonné au niveau politique par l'ONU et non pas par l'UA. Le GFT et son futur successeur sont tributaires, dans leur lutte contre al-Shabaab, du soutien de troupes AMISOM ainsi que des troupes éthiopiennes et de leurs représentants locaux. Cette dépendance de forces armées étrangères et l'absence de mandat démocratique minent la légitimité du gouvernement en Somalie et suscitent des doutes en ce qui concerne une influence externe inadéquate.

Des agendas internationaux influents

Ce sont surtout les membres du Groupe de contact international sur la Somalie (GCI) qui ont poussé le GFT à mettre fin à la phase de transition. Le GCI est composé de plus de 40 Etats et organisations internationales soutenant le processus de paix somalien. La préoccupation quant au vide permanent de leadership et à la crise humanitaire en Somalie où une famine a été officiellement déclarée en juillet 2011 a assurément joué un rôle central dans la pression exercée par le CGI. Mais l'intervention internationale est aussi guidée par d'autres motifs.

Les questions de sécurité jouent un rôle important. Pour les Etats-Unis, la Somalie est un front de la lutte antiterrorisme internationale. Al-Qaïda a reconnu al-Shabaab comme organisation affiliée en février 2012. On soupçonne que les territoires contrôlés par al-Shabaab sont utilisés comme base de départ d'attentats inspirés par al-Qaïda en Afrique orientale. On considère aussi le problème de piraterie pour la navigation internationale dans le golfe d'Aden et dans l'océan Indien comme une conséquence directe de l'instabilité et du manque d'autorité étatique. Ces facteurs ont contribué à un soutien externe croissant en faveur de solutions mettant en avant les questions de sécurité internationale. Les troupes AMISOM veulent par exemple récupérer pour le gouvernement somalien le contrôle territorial et contribuer à la mise sur pied de forces de sécurité somaliennes pour qu'elles puissent imposer un certain degré d'ordre. Cette priorité des intérêts de sécurité internationaux présuppose l'existence d'un gouvernement pro-occidental à Mogadiscio qui approuve cet ordre du jour et soutient p.ex. les activités des Etats-Unis en vue de lutter contre le terrorisme sur le territoire somalien et contre la piraterie dans les eaux somaliennes.

Tous les acteurs étrangers ne mettent pas les mêmes thèmes à l'avant-plan. Des Etats donateurs et des organisations islamiques comme la Turquie ou l'Organisation de coopération islamique (OIC) ont eu l'occasion de se profiler comme acteurs humanitaires et instaurateurs de paix en Somalie. De nombreux pays musulmans, surtout des Etats arabes, soutiennent en outre des organisations de bienfaisance et de formation islamiques. Cet engagement a non seulement une motivation humanitaire et a pour but de promouvoir leur image mais entend aussi encourager les valeurs islamiques et limiter l'influence occiden-

tale. C'est aussi le mobile derrière les dons privés à al-Shabaab. Les gouvernements musulmans n'ont pas réussi jusqu'à présent à mettre sur pied une alternative crédible au processus politique encouragé par l'Occident. Les différences entre les divers acteurs internationaux intensifient cependant certaines tensions en Somalie même.

Une solution faible

Les récents efforts politiques n'offrent aucune perspective de solution politique durable. Les progrès apparents devant entraîner la fin du processus de transition politique ont été obtenus sur la toile de fond du conflit persistant et aux dépens d'une résolution substantielle des sources principales de l'instabilité en Somalie.

Malgré une rhétorique différente, le processus de transition n'a jamais été suffisamment démocratique, complet et participatif pour aider le gouvernement qui en est issu à obtenir la légitimité nécessaire. La situation insatisfaisante de la sécurité a rendu impossible l'organisation d'élections populaires. C'est pourquoi les membres du Parlement ont été nommés par l'assemblée constituante dont la composition reposait sur la force des différents clans. Le GFT avait déjà été mis en place selon la même formule. Le conflit continu avec al-Shabaab signifiait en outre qu'une part considérable de la société était exclue du processus. Des groupes qui ne soutenaient ni le GFT ni al-Shabaab ont en outre été accusés par l'ONU de saboter le processus de paix parce qu'ils refusaient de soutenir le processus électoral pour l'assemblée constituante. Cette partie de la population a donc aussi été exclue de facto du processus de transition, ce qui a entraîné une critique de plus en plus virulente d'une solution perçue comme non démocratique par des franges importantes de la population et comme forcée par l'extérieur. Des groupes influents ont été continuellement dupés et il se pourrait qu'ils s'opposent de plus en plus hostilement, à l'avenir, à des tentatives externes de mise en place d'un pouvoir gouvernemental central en Somalie.

La constitution provisoire valide le statut de la Somalie comme Etat fédéraliste. Les acteurs internationaux intensifient eux aussi leur approche à deux voies consistant à soutenir tant le gouvernement central que les administrations locales. Mais, dans la réalité, le processus politique a été jusqu'à présent dicté en majorité par le haut. La constitution d'un gouvernement central a été considérée comme une prio-

La Suisse et la Somalie

La Suisse s'engage depuis longtemps dans la promotion de la paix et de la stabilité en Somalie. Elle soutient les processus de négociation et met à disposition son expertise dans l'élaboration de la constitution et les consultations y afférentes. Cette dernière activité constitue depuis 2009 un point fort des activités suisses. Actuellement, la Suisse est aussi membre du noyau dur du CGI qui conseille le Bureau politique des Nations-Unies pour la Somalie (UNPOS) dans son travail. Au Somaliland, la Confédération finance en outre des activités de déminage et de soutien électoral et encourage des mesures instaurant la confiance ainsi que le dialogue avec d'autres entités régionales.

Dans le domaine humanitaire, la Suisse soutient en Somalie les victimes de conflits et de catastrophes naturelles. Le budget pour les activités humanitaires se situe en moyenne entre 7 et 10 millions de francs suisses par an, le montant ayant été, provisoirement, considérablement augmenté en 2011 en raison de l'acuité de la crise humanitaire. La Suisse élabore actuellement pour la zone de la «Corne de l'Afrique» une stratégie régionale pangouvernementale (*whole-of-government*) intégrale qui se propose d'inclure davantage en particulier la dimension du développement. La mise en œuvre de la stratégie doit commencer à partir de 2013.

rité principale et les éléments fédéralistes ont été négligés, ce qui reflète d'une part la stratégie occidentale, dominée par le point de vue militaire et orientée prioritairement sur les intérêts de sécurité internationaux, qui est tributaire d'un interlocuteur principal central. Cette approche est d'autre part aussi due au fait qu'une partie considérable du pays est contrôlée par al-Shabaab et ne fera donc ni partie d'une solution fédéraliste ni de toute autre solution. Cette validation d'un gouvernement centraliste comme facteur déterminant exige cependant la perpétuation d'une mentalité «the winner takes it all» qui attise encore plus la concurrence entre les clans somaliens.

Perspective

Certaines voix arguent qu'une ingérence internationale représente déjà en soi un obstacle à une solution viable en Somalie. Les intérêts lésés des acteurs internationaux rendent cependant leur implication inévitable. C'est pourquoi il est surtout nécessaire, de la perspective somalienne, que les acteurs internationaux trouvent le bon équilibre entre soutien constructif et ingérence contre-productive, ce qui ne leur a pas réussi jusqu'à présent.

Un soutien constructif signifie maintenir la pression sur le gouvernement somalien pour qu'il établisse sa légitimité au sein de la population ou crée la condition indispensable à l'élection d'un gouvernement successeur réellement légitime. La légitimité peut par exemple être établie en élaborant de manière participative et basée sur le dialogue un consensus sur la forme d'Etat souhaitée (rapports de force entre le gouvernement central et les entités fédérales, rôle de l'Islam, processus d'élection des organes politiques). La forte influence et le contrôle du processus actuel par des acteurs internationaux ont miné cette possibilité pour le moment. Comme on l'a déjà observé en Afghanistan, une intervention militaire menée par des acteurs externes pour lutter contre des mouvements islamistes domestiques n'offre aucune garantie que l'on trouve des solutions politiques viables. En Somalie aussi, la question de savoir ce qui va se passer quand les troupes AMISOM quitteront le pays se pose encore. Les dirigeants somaliens doivent élaborer, en ce qui concerne pareil scénario, des possibilités permettant éventuellement d'entrer en dialogue avec al-Shabaab pour créer ainsi la condition indispensable à une solution englobant effectivement tous les groupes importants.

Eviter une ingérence contre-productive signifie que l'on accorde à la population somalienne la latitude nécessaire pour trouver une solution qu'elle estime convenable. Certains domaines fonctionnant en Somalie pourraient ici servir d'inspiration. Il y a par exemple une monnaie fonctionnelle, un secteur de téléphonie mobile florissant et un commerce de bétail stable et il y a un système de transfert de fonds efficace qui permet aux membres de la diaspora d'envoyer au pays des sommes substantielles. Quelques administrations locales peuvent aussi engranger certains succès dans la mise à disposition de services et le maintien de l'ordre, comme par exemple au Somaliland.

Cela peut signifier pour la promotion de la paix que l'on pourrait, au lieu de l'approche «top-down» pratiquée jusqu'à présent, miser davantage sur une approche donnant

la latitude d'émuler et d'étendre ces modèles de réussite locaux. C'est une dynamique «bottom-up» comparable qui avait abouti au gouvernement de l'Union des tribunaux islamiques et donc à la période proportionnellement la plus pacifique en Somalie au cours des vingt dernières années. La priorisation outre mesure d'une approche top-down axée sur la sécurité s'est avérée en tout cas contre-productive.

Editeur responsable: Daniel Trachsler
trachsler@sipo.gess.ethz.ch

Expert ayant contribué à cette analyse:
Owen Frazer
owen.frazer@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0228

Parus précédemment

- N° 118: L'Arctique: un dégel à potentiel de conflit
- N° 117: Inde-Etats-Unis: un partenariat au potentiel de développement limité
- N° 116: L'OTAN après Chicago: rhétorique intelligente et des incertitudes
- N° 115: Le Myanmar entre réformes politiques et pouvoir militaire
- N° 114: La résolution 1325 de l'ONU au banc d'essai
- N° 113: l'Irak Après le retrait des Etats-Unis: de nouveau au bord du gouffre
- N° 112: Crise de la dette et politique étrangère et de sécurité suisse
- N° 111: Les PPP dans la politique de sécurité: chances et limites
- N° 110: L'OSCE en position difficile
- N° 109: Afghanistan: vague espoir de solution régionale
- N° 108: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 107: Armes atomiques au Moyen-Orient: aucune solution en vue
- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques
- N° 103: La cartographie de crise: le phénomène et son utilité
- N° 102: L'Afrique du Sud: une puissance régionale limitée
- N° 101: Les Frères musulmans en Egypte: obstacles sur la voie du pouvoir
- N° 100: La Libye après Kadhafi: transition politique et options occidentales
- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses
- N° 95: Caucase du Nord: instabilité croissante dans le sud de la Russie
- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches
- N° 88: Le progrès biotechnologique: un défi sécuritaire
- N° 87: Gestion civile des crises de l'UE: un bilan intermédiaire
- N° 86: L'OTAN et la défense antimissile: chances et questions en suspens
- N° 85: Le sommet de l'OTAN: résolutions ambitieuses, réalisations incertaines
- N° 84: La Force africaine en attente
- N° 83: Sanctions économiques: arme miracle ou échec?