

L'INVENTION D'UN NOUVEL ORDRE RÉGIONAL

La Corne de l'Afrique a connu depuis 1989 des bouleversements radicaux. En juin 1989, une junte islamiste prenait le pouvoir à Khartoum. Deux ans plus tard, les régimes somalien puis éthiopien étaient renversés. Djibouti voyait l'autoritarisme de son gouvernement contesté les armes à la main. Enfin, après deux années d'indifférence, les États-Unis pilotaient en décembre 1992 l'opération « Restore Hope » dans le Sud de la Somalie, affinant après la guerre du Golfe un nouveau mode d'intervention dont une variante pourrait s'appliquer au Sud-Soudan dans les prochains mois.

L'approche la plus évidente pour rendre compte de ces événements est bien sûr de souligner la place qu'a eue cette région dans le dispositif Est/Ouest : la polarisation entre les deux blocs a contribué à la reproduction d'une certaine configuration régionale, à la survie des régimes et au développement de fortes tensions aiguës par des mouvements armés autonomistes ou sécessionnistes. La Corne aurait donc été inscrite dans une dynamique de globalisation ou de mondialisation des compétitions politiques, c'est-à-dire aurait vécu au rythme du temps mondial (1), qui aurait dessiné les contours de l'ordre régional. Cette vision réductrice a sans doute été partagée par plusieurs acteurs, notamment les États-Unis, comme le rappelle ici P. Schraeder.

R. Patman (2) pour souligner l'extraordinaire diversité des trajectoires étatiques, affirmait que la Corne était une « métaphore politique ». C'est sans doute en Éthiopie que la mise en cause paraît la plus visible avec la négation de l'idéologie néosalomonienne (3), creuset de l'État éthiopien qui s'est construit à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle. En récusant ce discours fondateur, le nouveau pouvoir poursuit deux buts : marginaliser l'ancienne strate dirigeante amhara ou « amharisée » et faire droit aux débats sur les « nationalités » qui lui ont servi de fonds baptismaux dans les années 60. L'affirmation (toute théorique) du droit des nationalités à l'autodétermination et la

cooptation d'une nouvelle classe politique à l'occasion de la Conférence nationale tenue à Addis-Abéba en juillet 1991 font donc figure de tentative de constitution d'un nouveau bloc historique pour la direction du pays. Face à la thèse alarmiste de la désintégration de l'État éthiopien, il vaut mieux cependant souligner les mesures économiques et politiques qui permettent de justifier la permanence d'une structure étatique et sa centralité derrière la dévolution de certaines capacités administratives aux régions. Si tout bilan semble prématuré, deux constatations sont possibles : il est difficile de savoir si le gouvernement sera capable de juguler le regain des luttes agraires par une libéralisation accrue et une réforme foncière radicale ; la « nouvelle classe politique » semble plus sensible qu'il n'y paraissait de prime abord au maintien de l'État éthiopien, comme le note T. Zitelmann dans son analyse des organisations oromo.

Le Soudan islamiste remet en cause le compromis historique entre appareil d'État gestionnaire et élites de la vallée du Nil et des confréries musulmanes. L'enjeu immédiat est moins la réalisation d'un projet « civilisationnel » (sic) que la consolidation du pouvoir d'un groupe politique dont la base sociale est réduite. Cela passe par une double stratégie (4) pour casser les partis « traditionnels » : la coercition contre les classes moyennes ; la restructuration des relations entre État et monde rural pour diminuer le soutien des campagnes à ces derniers. Les implications d'un tel projet sont diverses : marginalisation des couches marchandes des grands courants politiques, émergence de nouveaux opérateurs économiques qui s'efforcent de « capter » la paysannerie, comme les banques islamiques ou les jeunes commerçants islamistes, développement de l'État au niveau local, remise en cause des relations traditionnelles entre métayers et appareil d'État dans le Gezira scheme (le plus grand projet irrigué au monde). La dérégulation économique n'est donc pas seulement une acceptation de la logique FMI pour l'obtention de financements vitaux pour le pays : elle est un aspect fondateur de l'« économie islamique » après l'échec des politiques populistes (5), autant qu'un frein à toute recomposition de l'opposition.

Dans le cas somalien, il convient de se garder de deux erreurs, comme nous y invite D. Compagnon. La première serait d'associer cette disparition de l'État à la dernière séquence de la guerre qui opposa à partir de décembre 1990 d'abord les masses urbaines aux milices d'un dictateur sénile, avant qu'elles ne se déchirassent entre elles quelques

(1) Z. Laïdi, *L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide*, Paris, Presses de la Fondation nationale de science politique, 1992.

(2) R. Patman, *The Soviet Union in the Horn of Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

(3) D. Crummev, « Imperial Legitimacy

and the Creation of a Neo-salomonian Ideology in the 19th Century Ethiopia », *Cahiers d'études africaines*, n° 109, 1988.

(4) R. Marchal, « Le Soudan entre dictature militaire et islamisme », *Maghreb-Machrek*, n° 137, juil.-sept. 1992.

(5) O. Roy, *L'échec de l'islam politique*, Paris, Le Seuil, 1993.

mois plus tard. La seconde serait de considérer comme pure parodie les tentatives des dirigeants issus des combats de construire un ordre politique : le cynisme qui prévaut ne peut faire oublier que ce comportement participe d'une liturgie de l'État (6) en Somalie comme ailleurs. Il n'est pas non plus sûr que la tragédie somalienne illustre la fin d'un cycle historique tel qu'Ibn Khaldûn l'avait défini (7), pas plus d'ailleurs qu'il ne paraît possible d'adhérer à la thèse très structuralo-fonctionnaliste, plus que marxiste, d'un J. Markakis (8) pour qui les nomades ne peuvent que refuser l'État. Ces analyses, qui devraient être longuement discutées, font peu de cas du temps mondial, du rôle des élites somaliennes très internationalisées et prédatrices qui, hier comme aujourd'hui, savent ponctionner l'aide internationale, des intérêts d'États comme l'Italie, les États-Unis qui auront laissé faire le saccage de l'État somalien.

L'évaluation de ces processus demeure délicate aujourd'hui parce que ces situations sont mouvantes et qu'il est fort probable qu'au-delà des péripéties apparaissent à terme de réelles continuités. Cependant l'accession quasi certaine de l'Érythrée à l'indépendance ainsi que celle à peine moins probable du Somaliland (dans un cadre juridique différent) attestent déjà d'une nouvelle géographie politique de la Corne.

L'alignement sur les deux puissances mondiales permettait une lecture fonctionnelle des rapports régionaux. D'un côté, l'Éthiopie approvisionnait les guérillas somaliennes et sud-soudanaise tout en entretenant des relations suivies avec le Yemen du Sud, la Libye et les pays du bloc soviétique. De l'autre, le Soudan et la Somalie, arrimés au camp occidental, dispensaient une aide militaire aux oppositions érythréennes et éthiopiennes tout en bénéficiant de la sympathie financière de l'Arabie Saoudite, effrayée par la référence communiste de Mengistu Haïle Mariam. Mais la Somalie n'a pas bénéficié de l'attention portée à l'Éthiopie tant par les États-Unis que par l'Union soviétique ; si Nimeyri a été soutenu jusqu'à la fin par les États-Unis, c'est plus pour son appui aux accords de Camp David que pour son rôle régional. En outre, cette approche n'éclaire pas l'attitude de l'Égypte, d'Israël ou de Djibouti, membres de l'alliance pro-occidentale et pourtant en bons termes avec Mengistu (9). Pour Le Caire, le Nil justifiait une grande flexibilité, autant que le rôle diplomatique d'Addis-Abéba ; plus que les conditions de vie des Falashas, Israël a toujours manifesté une grande inquiétude devant la transformation de la Mer rouge en « lac arabe », pour reprendre la formule nassérienne (10) ; l'une

(6) J.-F. Bayart, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

(7) Ibn Khaldûn, *Al-Muqaddîma : discours sur l'histoire universelle*, Paris, Sindbad, 1967.

(8) J. Markakis, *National and Class Conflict in the Horn of Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

(9) R. Marchal, « Conflits et recomposition d'un ordre régional dans la Corne de l'Afrique », *Études internationales*, vol. 22, n° 2, juin 1991.

(10) K. Shehim, « Israël-Ethiopian Relations : Change and Continuity », *Northeast African Studies*, vol. 10, n° 1, 1988.

des conditions de la monopolisation du pouvoir par les partisans du président Gouled à Djibouti a été depuis l'indépendance le contrôle des périphéries afar en Érythrée et en Éthiopie.

C'est le Soudan islamiste qui apparaît comme le gagnant du réaménagement régional. D'une part, les changements politiques lui ont permis de couper les insurgés sud-soudanais de leurs bases arrières, et de limiter leur approvisionnement en armement, ainsi que le note G. Lusk. A un niveau plus idéologique, l'indépendance de l'Érythrée et la politique de régionalisation menée par Addis-Abéba leur permettent d'espérer un affaiblissement de l'Éthiopie « chrétienne » et la disparition de ce verrou géopolitique à la progression de l'islam en Afrique orientale. Le prix à payer paraît modique : le soutien aux organisations islamistes érythréennes et éthiopiennes a cessé ou pris des formes plus discrètes ; les bureaux des mouvements rivaux érythréens et éthiopiens ont été fermés. On peut s'interroger sur la solidité de tels accords : quoi de commun entre le laïcisme des gouvernements à Addis-Abéba et Asmara et l'islamisme des leaders soudanais ? Pour expliquer cette convergence surprenante qui dure pourtant depuis deux ans, il faudrait considérer les rapports entre islamistes et militaires à l'intérieur du pouvoir à Khartoum ainsi que les réseaux d'influence tissés par les dissidents érythréens et éthiopiens pendant leur présence au Soudan.

Le rôle des États-Unis dans la Corne est paradoxal. Ils sont les mentors des nouveaux dirigeants et, simultanément, leur désintérêt pour la Corne est manifeste, comme le souligne P. Schraeder. Les initiatives sur la Somalie et, sans doute demain, sur le Sud-Soudan n'obéissent pas à une logique régionale et s'expliquent par des motifs de politique intérieure ou par la redéfinition d'une politique à l'échelle du continent africain. Il semble donc probable à terme de voir des puissances régionales périphériques (Iran, Irak, Égypte, Arabie Saoudite et Israël) jouer un rôle plus grand.

Le voyage du président Rafsandjani en décembre 1991 à Khartoum a été surinterprété. Sans doute, certaines factions iraniennes rêvent encore d'une politique africaine et s'efforcent d'aider des mouvements fondamentalistes sur le continent noir, directement ou par l'intermédiaire de leur nouvel allié soudanais. Cependant, les contraintes de cette coopération sont manifestes, comme le constate aujourd'hui Khartoum. L'aide est plus chiche que ne l'escomptaient les thuriféraires du régime iranien. Surtout, l'intérêt de Téhéran est plus important pour les anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale que pour des groupuscules africains dont les perspectives de prise de pouvoir sont lointaines, malgré leur capacité de déstabilisation. Aussi, cette implication iranienne paraît ne pas devoir se développer outre mesure dans la Corne. L'Irak, avant la guerre du Golfe, avait développé des contacts dans toute la région. Mais sa défaite l'a obligé à limiter ses ambitions. Certes, les relations avec le Soudan (qui existaient de longue date) n'ont pas cessé tant au

niveau militaire que sécuritaire ; Bagdad a été payé en retour par un soutien de la junte islamiste mais le Soudan n'a pas grand-chose à offrir d'autre. L'Irak s'efforce de restaurer des relations avec d'autres États ou organisations armées de la région, mais leur coût politique risque également d'être bien élevé pour qu'elles soient réellement attrayantes.

L'analyse régionale de l'Égypte s'est révélée inopérante. Elle a soutenu la junte à Khartoum, espérant naïvement détacher les militaires des islamistes. Le Caire paie également son appui à Mengistu, par une normalisation sans contenu avec Asmara et Addis-Abéba. Les manifestations au début janvier 1993 à Mogadiscio contre Boutros-Ghali visaient autant le Secrétaire général des Nations unies que l'ancien chef de la diplomatie égyptienne, coupable d'avoir soutenu Siyad Barre. Au vu de ce passif et de sa situation intérieure, il est clair que l'Égypte ne peut actuellement aspirer à un rôle significatif. L'évaluation de l'attitude saoudienne est plus délicate. L'hostilité au régime islamiste de Khartoum est motivée par son soutien à l'Irak durant la guerre du Golfe et à sa mise en cause de la légitimité de la dynastie saoudienne. L'inquiétude face à l'évolution politique en Éthiopie et en Érythrée est manifeste : les Saoudiens ne sont guère convaincus des reconversions idéologiques des nouveaux dirigeants et voient se profiler dans leur voisinage une alliance des régimes rétifs à son hégémonie, autour du Yemen et de ces deux pays riverains.

La présence d'Israël dans la Corne est ancienne et son retour est antérieur au renversement de Mengistu. L'influence américaine autant que la volonté d'Asmara et d'Addis-Abéba de ne pas être prisonniers de leurs relations avec le Soudan expliquent leur maintien dans ces pays malgré les changements de régime. De plus, les Israéliens peuvent fournir une coopération dans des domaines sensibles plus facilement que l'administration américaine. Les intérêts israéliens sont aiguisés aujourd'hui par la nature du régime soudanais et son influence sur le mouvement islamiste palestinien Hamas (11).

Dans les mois à venir ces puissances périphériques vont profiter des développements politiques pour trouver de nouvelles marques et s'attacher des clientèles. Leur action s'inscrira dans un contexte contradictoire. D'une part, les sociétés de la Corne sont traversées par un sentiment « anti-arabe » dû au souvenir du soutien octroyé aux anciens régimes, aux promesses d'aide non tenues, à la précarité des immigrants dans les pays arabes. De l'autre, de multiples signes attestent d'un réveil de l'islam politique ; certes, l'islamisme ne peut aujourd'hui aspirer au pouvoir, mais il pourrait quitter le stade groupusculaire et s'ériger en véritable courant politique. Si tel était le cas, il est certain que le conflit proche-oriental trouverait un nouveau terrain d'expression dans la Corne.

(11) C'est d'ailleurs à Khartoum, grâce à la médiation particulièrement active d'Has-

san Tourabi, qu'Hamas a intégré la centrale palestinienne.

La guerre a été un phénomène assez durable dans plusieurs zones de la Corne de l'Afrique pour recomposer le tissu social en fonction de ses impératifs. Cette mutation a affecté le rapport à la violence mais aussi les modes de reproduction sociale, l'économie et le politique. L'aide humanitaire, les déplacements de population et la définition de nouvelles stratégies de survie exigent donc des analyses précises et circonscrites. La Somalie est un cas limite, plus qu'atypique, de dévoiement de la logique humanitaire au profit d'intérêts mercantiles ou prédateurs. L'intervention des Nations unies a reconduit la rente de la dépendance humanitaire telle qu'elle fonctionnait déjà sous Siyad Barre...

Les mouvements de population liés aux conflits deviennent pour un temps un point de référence pour l'aide internationale et cristallisent des enjeux importants ainsi que l'évoque A. de Waal. La dimension économique est souvent passée sous silence par pudeur pour la déréliction des victimes ; pourtant, l'aide humanitaire s'est souvent retrouvée en Éthiopie, à Aden ou à Mombasa grâce à l'habileté de certains réseaux marchands. La dimension militaire n'est pas mineure : les fronts oromo, somalilandais, érythréens, sud-soudanais, des organisations islamistes ont su utiliser ces regroupements de population pour y recruter des troupes fraîches ou avoir accès aux médias internationaux, comme le note G. Lusk. Les aspects sociaux sont également cruciaux : T. Zitelmann et R. Marchal indiquent comment le séjour dans le pays d'accueil a modifié des habitudes sociales, linguistiques, des définitions communautaires, ce qui n'est pas sans conséquence lors du retour de ces populations dans leur pays d'origine. La fin des conflits dans la région incite aussi à une redéfinition des relations entre les diasporas et les pays d'origine. Ces émigrations constituent un phénomène numériquement moins important que celui des camps de réfugiés. Cependant, elles ont joué un rôle fondamental dans le financement de la guerre tant au Somaliland qu'en Érythrée et n'ont pas rechigné lorsque la bataille rangée a commencé à Mogadiscio (12) en novembre 1991.

Toutes ces sociétés sont confrontées au problème de démobilisation et de démilitarisation. En Éthiopie, par exemple, plus de 350 000 soldats de l'armée de Mengistu ont été mis à pied, suscitant une poussée de la criminalité urbaine et du banditisme rural. Les conséquences ne se mesurent pas seulement en terme de chômage, d'insécurité, et de pressions sur les services publics. Elles peuvent nourrir certains conflits, comme l'atteste le cas de Djibouti. Si le mouvement insurgé afar est djiboutien à son origine, de nombreux Afar d'Éthiopie puis d'Érythrée l'ont rejoint par solidarité et/ou pour faire valoir leur formation de miliciens du précédent régime. Le gouvernement n'est pas en reste car il a recruté des cadres de la guérilla du Somaliland et des Issas

(12) R. Marchal, « La guerre à Mogadiscio », *Politique africaine*, n° 50, juin 1992.

d'Éthiopie, heureux d'accéder si facilement à la nationalité djiboutienne. L'analyse des flux d'armements dans la région fournirait un argument supplémentaire pour la mise en œuvre d'un plan de démilitarisation régional.

*

* *

Parier sur la paix et la stabilité paraît donc optimiste, malgré certaines évolutions positives. Il semble surtout prématuré d'évaluer une recomposition qui est encore en cours. Si le résultat du référendum en Érythrée est sans surprise, il est difficile d'en prévoir les conséquences en Éthiopie, où des secteurs de l'opinion publique sont très réticents à cette indépendance. Le développement du multipartisme en Éthiopie et en Érythrée suscitera également des tensions. L'activisme islamiste va sans nul doute s'accroître, quel que soit le futur de la junte à Khartoum. La démilitarisation du débat politique demeure une réalité bien fragile, compte tenu des habitudes acquises durant les années de guerre, de la facilité et de l'attrait (pour les jeunesses) des aventures militaires. Une aggravation de la crise à Djibouti pourrait détruire certains équilibres précaires dans son environnement. Mais Djibouti n'est que le cas le plus apparent : le Sud-Soudan, l'Ogaden, la Somalie demeurent des foyers d'instabilité pour l'ensemble de la région.

Ce dossier s'efforce d'éclairer trois questions cruciales parmi tant d'autres. D'une part, D. Compagnon et R. Marchal décrivent la construction fragile d'un ordre politique dans le Somaliland et l'Érythrée. Ensuite, T. Zitelmann (pour le cas oromo) et G. Lusk (pour le cas sud-soudanais) proposent un regard décapant sur des mouvements très différents, considérés par rapport aux populations qu'ils prétendent encadrer. Enfin, l'analyse de P. Schraeder sur la politique américaine dans cette région montre que si le vieil ordre mondial a vécu, la nouvelle période ne sera pas marquée par une attention accrue aux problèmes de fond que rencontrent les sociétés et les États de la Corne ; l'aide humanitaire, constate A. de Waal, n'aidera guère à les solutionner.

R.M.

Dossier thématique établi par Roland Marchal