

2014

# LABORATOIRE DE L'IRSEM

Numéro 24

## FRAGMENTATIONS ET RECOMPOSITIONS TERRITORIALES DANS LE MONDE ARABE ET EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Sous la direction de:  
Flavien BOURRAT  
Amandine GNANGUENON



# FRAGMENTATIONS ET RECOMPOSITIONS TERRITORIALES DANS LE MONDE ARABE ET EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Sous la direction de :  
Flavien BOURRAT et d'Amandine GNANGUENON

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document n'engagent que leurs auteurs.

Elles ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère de la Défense.

➤ **DERNIERS LABORATOIRES DE L'IRSEM**

23. The Role of the Military in the EU's External Action: Implementing the Comprehensive Approach  
**Major General Maurice de LANGLOIS, Andreas CAPSTACK**
22. Les principes fondamentaux de la pensée stratégique russe  
**Elena MORENKOVA-PERRIER**
21. L'Asie du XXIe siècle ressemble-t-elle à l'Europe d'avant 1914 ?  
**Pierre GROSSER**
20. Sociologie d'une autre bataille. La couverture médiatique de l'intervention militaire en Libye. Analyse comparée : France, Royaume-Uni, Allemagne  
**David DELFOLIE**
19. Penser le sentiment de confiance dans l'armée : pour un programme de recherche  
**Olivia LEBOYER**
18. La réforme des systèmes de sécurité : quel différentiel français ?  
**Sophie DAGAND et Frédéric RAMEL (dir.)**
17. Environmental Securitization within the United Nations: a Political Ecology Perspective  
**Lucile MARTENS**
16. La coopération internationale et bilatérale en matière de cybersécurité : enjeux et rivalités  
**Alix DESFORGES**
15. De l'asymétrie capacitaire à l'asymétrie des buts de guerre : repenser le rapport de force dans les conflits irréguliers  
**Sarah GUILLET**

## ➤ **PRESENTATION DE L'IRSEM**

L'institut de recherche stratégique de l'École militaire a pour vocation de publier des études sur les questions de défense, à encourager une nouvelle génération de chercheurs et à mettre en valeur la recherche stratégique française à l'international.

L'institut soutient et anime ainsi un réseau de jeunes chercheurs doctorants et post-doctorants, et participe à l'enseignement militaire supérieur.

L'ensemble de ses productions et de ses activités peut être suivi sur :

 : [www.defense.gouv.fr/irsem](http://www.defense.gouv.fr/irsem)

 : <http://tinyurl.com/ke3p8l7>

 : @IRSEM1

 : <http://tinyurl.com/nr8qkz8>

## ➤ BIOGRAPHIE DES AUTEURS

**Flavien BOURRAT** est responsable de programmes Afrique du Nord - Moyen-Orient à l'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM) au ministère de la Défense.

**Charles BRUNEL** est diplômé de l'institut National des Langues et Civilisations Orientales (arabe). Il a développé au cours de sa carrière une expertise particulière sur les pays de la péninsule arabique.

**Hélène CAYLUS** est docteur en sciences politiques de l'Institut d'Études Politiques de Paris et consultante sur les questions de sécurité au Proche et au Moyen-Orient.

**Christian DELMET** est ethnologue. Il a mené des recherches auprès de plusieurs populations du Soudan. Parallèlement à ses travaux sur la parenté et la religion, il s'intéresse à l'actualité sociale et politique du Soudan et du Soudan du Sud.

**Amandine GNANGUENON** est docteur en sciences politiques de l'Université d'Auvergne. Ses recherches portent sur les formes de la conflictualité africaine, le rôle de l'Union européenne et des Nations unies dans la gestion des conflits en Afrique et sur l'Architecture africaine de paix et de sécurité. Elle est chercheure principale à l'Institut d'Études de Sécurité (ISS Dakar).

**François GUIZIOU** est géographe, doctorant à l'Université de Nantes, membre de l'Association Française pour le Développement de la Recherche en Afrique de l'Est. Il s'intéresse en particulier aux recompositions géographiques du monde somali.

**Yasmine SBAIA** est consultante pour le quotidien algérien Reporters. Arabisante et titulaire d'un Master II en Relations internationales à l'Institut National des Langues et Civilisations Orientales (INALCO), elle a également occupé un poste d'assistante chargée d'études à l'IRSEM.

## ➤ **SOMMAIRE**

➤ Derniers laboratoires de l'IRSEM.....	3
➤ Présentation de l'IRSEM .....	4
➤ Biographie des auteurs.....	5
➤ Sommaire .....	6
➤ Avant-propos.....	7
Frédéric RAMEL	
➤ Introduction : Analyse et interprétation des processus de fragmentation territoriale en cours.....	9
Flavien BOURRAT Amandine GNANGUENON	
➤ Le Yémen des années 2011 – 2014 : le projet unitaire à l'épreuve des tendances centrifuges.....	20
Charles BRUNEL	
➤ L'éclatement de l'ordre politique libyen, cause et conséquence d'une fragmentation territoriale en constante évolution .....	36
Yasmine SBAIA	
➤ Fédéralisme, partition : l'intégrité du territoire irakien moderne face à la montée des dynamiques communautaires régionales.....	54
Hélène CAYLUS	
➤ La frontière entre le Soudan et le Soudan du Sud : des espaces partagés.....	67
Christian DELMET	
➤ Les frontières de la Somalie : un chaos borné.....	77
François GUIZIOU	
➤ Préserver l'intégrité territoriale à tout prix : dilemmes et paradoxes de la frontière au Mali.....	94
Amandine GNANGUENON	

## ➤ AVANT-PROPOS

### Frédéric RAMEL

Professeur des Universités en science politique à l'IEP de Paris, ancien directeur scientifique de l'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire

À l'origine des États, la grammaire de la modernité politique est fondée sur le territoire. Contre la féodalité antérieure, ce territoire se veut cohérent. Contre les envahisseurs étrangers, ce même territoire se doit d'être protecteur. Ces deux nécessités confèrent aux frontières une fonction majeure : celle de garantir l'existence même de l'entité étatique. Cette logique territoriale devient la source même des affrontements militaires. Les guerres de l'ère « westphalienne » résultent de contentieux frontaliers non résolus ou de vagues d'expansion non contenues. Dans les deux cas, il en va de la vie des corps politiques ainsi constitués. Comme le souligne Rousseau dans ses *Principes du droit de la guerre*, une telle logique territoriale est mue par une ostentation permanente : « la grandeur du corps politique étant purement relative, il est forcé de se comparer sans cesse pour se connaître ; il dépend de tout ce qui l'environne, et doit prendre intérêt à tout ce qui s'y passe, car il aurait beau vouloir se tenir au-dedans de lui sans rien gagner ni perdre ; il devient petit ou grand, faible ou fort, selon que son voisin s'étend ou se resserre et se renforce ou s'affaiblit ».

Or, cette grammaire est aujourd'hui doublement questionnée. D'une part, la mise à distance de l'ennemi dans un au-delà des frontières se révèle moins efficace qu'auparavant puisque le tissu des interdépendances ne cesse de s'amplifier. D'autre part, la menace provient moins de l'extérieur que de l'intérieur des corps politiques, ces derniers ayant bien du mal à « faire tenir ensemble » les populations en leur sein. De tels mouvements montrent que la logique territoriale telle qu'appréhendue selon la modernité politique ne devient plus la cause fondamentale des guerres contemporaines. Ils entraînent par là une crise de la territorialité qui oblige l'analyste. Celui-ci doit appréhender autrement les États puisque cette crise, justement repérée par Bertrand Badie dans *la fin des territoires*, « porte atteinte à leur fonctionnement, affecte leur logique, grève leur capacité ».

Le présent laboratoire de l'IRSEM dirigée par Flavien Bourrat et Amandine Gnanguênon s'empare de ces enjeux en choisissant une zone géographique éminemment travaillée par cette crise de la territorialité : le monde arabe et l'Afrique subsaharienne avec, comme point de jonction, le Sahel. Elle éclaire ainsi les configurations particulières dans lesquelles prennent place les interventions militaires récentes initiées par la France, au Mali ou en République Centrafricaine. On ne peut que saluer cet effort bienvenu, mais aussi souligner une nécessité pour la pensée stratégique. Le rapport au territoire pose certes la question d'un État viable et redevable pour les populations. Néanmoins, l'action des gouvernements se heurte à des forces centrifuges qui ont pour conséquence d'interroger la fonction même des frontières, quels que soient leurs types (tampon, limes etc.). Derrière la question des frontières, c'est bien l'existence même des corps politiques qui surgit. Ces corps politiques se confondent avec l'État dans la modernité, ce que la pensée stratégique classique a largement accompagné et cautionné. Les enjeux territoriaux actuels dans les mondes arabe et subsaharien révèlent les faiblesses d'une telle articulation. Les corps politiques sont soumis à des forces centrifuges, ce qui contribue à l'édification d'autres frontières que celles héritées de la période coloniale.

La crise de la territorialité épouse ainsi une crise du sens, celui d'un ordre international fondé sur une juxtaposition d'entités territoriales en perpétuelle comparaison pour l'étendue de leur surface. La pensée stratégique ne peut qu'en prendre acte afin d'associer de manière plus consistante, rapport au territoire et aux frontières avec vouloir-vivre ensemble. Car c'est bien dans la reconnaissance politique et dans la satisfaction des besoins sociaux que se logent les facteurs robustes des guerres actuelles.

## ➤ INTRODUCTION : ANALYSE ET INTERPRETATION DES PROCESSUS DE FRAGMENTATION TERRITORIALE EN COURS

### Flavien BOURRAT

Responsable de programmes à l'IRSEM.

### Amandine GNANGUENON

Chercheure principale à l'Institut d'Études de Sécurité (ISS Dakar)

Alors que la fin de la guerre froide a abouti en Europe centrale et orientale à une multiplication de nouveaux États, inédite dans l'histoire de ce continent, l'Afrique subsaharienne et le monde arabe sont restés ancrés dans le dogme de l'intangibilité de leurs frontières, pour la plupart héritées de la colonisation. Contrairement au principe d'invulnérabilité<sup>1</sup> de la frontière qui est absolu, celui de l'intangibilité<sup>2</sup> demeure relatif dans la mesure où la frontière peut être modifiée par un traité conclu entre deux États de manière pacifique. Le concept d'*uti possidetis ita possideatis*<sup>3</sup> revêt une dimension à la fois préventive et défensive, permettant de bloquer de possibles mouvements centrifuges et irrédentistes<sup>4</sup>. La reconnaissance de l'intégrité territoriale a donc concerné, outre les frontières internationalement reconnues, les régions internes aux États qui pouvaient être tentées de faire sécession.

Ce concept doit être respecté dans les cas de successions d'États - que ce soit dans le cadre d'une décolonisation, de sécessions ou de dissolutions d'États -, cela dans une optique de préservation du *statu quo* territorial, notamment lors des indépendances, et de la garantie de la transmissibilité des traités frontaliers. Ainsi, les nouvelles frontières issues de ces reconfigurations étatiques sont d'une nouveauté relative puisqu'elles doivent être établies en fonction de tracés préexistants, souvent de nature administrative. En théorie, même le droit à l'autodétermination ne peut entraîner une modification des frontières existantes ou une création *ad hoc* de frontières, à moins que les États concernés ne consentent à cette possibilité et que le processus d'autodétermination obéisse à des critères démocratiques. Dans une certaine mesure, le principe de l'intangibilité préserve par conséquent la mémoire des frontières<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> En droit international, la frontière se caractérise par un principe de base : son inviolabilité. Le recours à la force pour la transgresser et donc pour porter atteinte à la souveraineté et à l'intégrité d'un territoire, n'est pas autorisé, une interdiction traduite notamment par l'article 2§4 de la Charte des Nations unies.

<sup>2</sup> La frontière est intangible, c'est-à-dire qu'elle a vocation à rester stable, ce que l'on traduit parfois par une immutabilité. Le dogme de « l'intangibilité » des frontières n'est pas inscrit en tant que tel dans la Charte des Nations unies.

<sup>3</sup> Ce principe, qui signifie littéralement « *comme vous possédiez, vous posséderez* », recouvre la notion d'intangibilité des frontières. Il stipule que les frontières établies doivent être maintenues et respectées, et ce même par les belligérants d'un conflit à l'issue de celui-ci. Il a été consacré en 1986 lors de l'affaire du différend frontalier entre le Mali et le Burkina Faso.

<sup>4</sup> La résolution de l'OUA du 22 juillet 1964 au Caire consacre pleinement ce principe [à noter que la Somalie a refusé de reconnaître une quelconque valeur à ce principe (voir Jean-Marc SOREL et Mehdi ROSTANE. « *L'uti possidetis* entre la consécration juridique et la pratique : essai de réactualisation », *Persée*, p.15.

<sup>5</sup> Laurent LOMBART. « *L'uti possidetis juris* et la mémoire des frontières en droit international », *CERIC-CNRS*, p.5.

En dépit de ce principe, depuis les indépendances, l'Afrique et le monde arabe ont été traversés par de fortes tensions internes, soulevant la question de la cohabitation entre les frontières internationales et les tendances sécessionnistes observées dans certains pays. En effet, les frontières renferment parfois des États aux composantes humaines non viables sociologiquement parlant, alimentant irrédentismes et velléités autonomistes. Ainsi s'affrontent un principe de conservation, l'*uti possidetis*, et un principe dynamique, l'autodétermination. L'Érythrée, qui s'est séparée de l'Éthiopie en 1993, est finalement la seule entorse au dogme durant les vingt dernières années, en tant qu'aboutissement logique d'un processus d'autonomie longtemps entravé, bien qu'internationalement reconnu.

D'un point de vue juridique, on considère que la frontière dessine le cadre de la transmission d'une nationalité, de l'application d'un droit national, mais surtout de l'exercice de la souveraineté et de la violence légitime. Ces deux dernières prérogatives étatiques sont intrinsèquement liées à la question de l'efficacité des politiques de contrôle du territoire et de contrôle des frontières, les deux n'étant pas toujours appréhendées de la même manière ni à l'aide des mêmes instruments. Les frontières peuvent être extrêmement sécurisées et des parties du territoire, à l'inverse, délaissées. Le contrôle du territoire peut s'exercer sur la totalité de la surface internationalement reconnue. Les pays du monde arabe sont par exemple soucieux de garder une mainmise sur l'ensemble de leurs territoires, y compris sur les portions désertiques. Les États africains choisissent plutôt de mettre l'accent sur le contrôle du centre névralgique abritant les pouvoirs étatiques ainsi que les zones riches en ressources naturelles. Il faut par conséquent avoir à l'esprit à la fois l'aspect juridique de la notion, mais aussi son traitement d'un point de vue politique. Au-delà des modalités d'établissement juridique de la frontière, il est possible de s'interroger sur la légitimité accordée à cette frontière en fonction de son mode de création.

Une frontière établie par un traité bilatéral ne dispose pas de la même légitimité aux yeux de la communauté internationale que celle créée par un acte unilatéral qui s'apparente à une partition étatique. À ce titre, le Somaliland n'est pas reconnu politiquement, contrairement à l'État du Soudan du Sud, issu d'un accord négocié entre les parties concernées. Dans le reste de l'Afrique subsaharienne, les conflits remettant en cause l'unité territoriale n'ont pas abouti, qu'il s'agisse de la province du Katanga en République démocratique du Congo (RDC) (1960-1963), du Biafra au Nigeria (1966-1969), de la Casamance au Sénégal depuis 1982, de la bande de Caprivi en Namibie (1999), ou du nord-ouest de la Somalie (1984-1989). En ce qui concerne le monde arabe, la réunification du Yémen en 1990 est apparue *a contrario* comme un regroupement de deux entités étatiques héritées de la guerre froide et considérées comme artificielles et peu viables. Cette volonté affichée de *statu quo* est allée de pair avec la disparition de différents contentieux territoriaux – à l'exception notable du conflit israélo-palestinien<sup>6</sup> et du Sahara occidental - et le renoncement à des velléités annexionnistes, dans un contexte post-guerre froide. Ce *statu quo* a été remis en cause une première fois avec l'éclatement de la Somalie à partir de 1991. La logique clanique s'est imposée comme mode de gouvernance et a abouti à la création de l'État autoproclamé du Somaliland.

---

<sup>6</sup> La question de la délimitation d'un futur et hypothétique État palestinien fait l'objet depuis longtemps d'un suivi et d'une analyse très approfondis, et n'est par conséquent pas abordée dans ce laboratoire.

À partir des années 2000, cette tendance centrifuge est apparue en Irak et au Soudan, deux pays importants tant par leur étendue que par leur dimension stratégique. Dans le premier cas, les conséquences de l'intervention américaine en Irak ont conduit à un affaiblissement de l'État central. Le terme de déconstruction de l'État s'impose d'ailleurs pour le cas irakien, du fait qu'elle découle d'une volonté délibérée d'un acteur extérieur de remodeler le pays. Cette situation laisse entrevoir, notamment dans les zones kurdes et dans les gouvernorats de l'ouest de l'Irak, la possibilité d'une reconfiguration spatiale suivant des logiques communautaires, idéologiques, ou régionales, voire une partition du pays. La partition du Soudan en deux États distincts, officialisée en 2011, résulte quant à elle de la signature d'un accord de paix mettant fin à un conflit remontant à 1955. La portée de cet événement n'en est pas moins considérable. Elle constitue, de la part d'un État membre à la fois de l'Union africaine (UA) et de la Ligue arabe, une nouvelle entorse au dogme de l'intangibilité des frontières, suscitant depuis la crainte d'avoir ouvert la boîte de Pandore, prélude à d'autres divisions sur le continent africain, latentes ou non.

À partir du début de l'année 2011, les révolutions arabes, déclenchées contre toute attente, ont donné un coup d'accélérateur à des processus de fragmentation déjà observés en Somalie et en Irak. En témoignent la crise libyenne et ses répercussions au nord Mali, ainsi que la crise syrienne prenant la forme d'une guerre civile s'interpénétrant avec celle préexistante en Irak (on évoque dans ce cas la perspective d'une remise en cause des frontières issues du démembrement de l'Empire ottoman dans le cadre des accords Sykes-Picot). Les visées irrédentistes ou sécessionnistes ne sont pourtant pas nécessairement inscrites sur l'agenda de mouvements de contestation avant tout dirigés contre des pouvoirs autocratiques. Autrement dit, la fragilité, voire l'inachèvement de la construction nationale et de la centralité étatique n'aboutissent pas systématiquement, comme dans le cas de la Libye et du Yémen, à des revendications séparatistes. Néanmoins, cette absence, tout au moins proclamée, de revendication sécessionniste n'empêche pas des dynamiques centrifuges de se développer à partir d'autres paramètres comme le contrôle et la répartition des ressources naturelles et énergétiques, ou les solidarités claniques et tribales<sup>7</sup>.

Improbables ou au contraire avérés, les risques de fragmentation des États existants qui pourraient se multiplier dans les prochaines années en Afrique subsaharienne et dans le monde arabe sont un indicateur de choix sur la nature de ces mêmes États, en tant qu'organisation politique, mais aussi en tant que construction nationale. En effet, depuis les indépendances, la prédominance dans ces deux parties du monde de pouvoirs politiques autoritaires et centralisés et déployant une rhétorique mobilisatrice (panarabisme et panafricanisme) a contribué à masquer la réalité de constructions étatiques dont la fragilité structurelle a le plus souvent été aggravée par des modes de gouvernance souvent établis sur le recours à la coercition et à la corruption. Dans le contexte politique que traverse actuellement le monde arabe et une partie de l'Afrique subsaharienne, période de rupture majeure dont il est difficile de prévoir les suites, le dogme de l'intangibilité des frontières coloniales a-t-il vécu ?

Plus précisément, le tracé des frontières internationales est-il finalement menacé par le développement d'espaces « hors de l'État », engendrant la création de frontières internes ? Au vu

---

<sup>7</sup> Celles-ci peuvent s'exprimer dans des revendications touchant à la place et au rôle de certains groupes régionaux, ethniques ou confessionnels au sein de l'appareil étatique.

des processus de déconstruction territoriaux et/ou étatiques déjà à l'œuvre ou envisageables à terme, il semble qu'il n'y ait pas nécessairement de corrélations entre les deux phénomènes. Cela est notamment perceptible par exemple dans la région autonome du Kurdistan irakien ou dans les cas des « proto-États » du Somaliland et du Puntland, dont les frontières internationales ne remettent pas en cause les tracés existant, bien qu'ils coupent au milieu des zones ethniquement homogènes, en l'occurrence kurde et somalienne, au lieu de les englober. En fin de compte, les processus de reconfiguration politique et spatiale à l'œuvre à l'intérieur de certains pays d'Afrique et du monde arabe pourraient ouvrir la voie moins à de nouveaux États qu'à des entités autonomes, aux contours imprécis et instables, le plus souvent non reconnues par la communauté internationale. Ces entités, entendues comme des constructions politiques locales, se démarquent clairement du modèle de l'État moderne, lequel se définit à l'inverse par des frontières stables et reconnues au sein du système international.

En s'intéressant de plus près à la question de la frontière en tant que réalité locale revêtant un caractère éminemment social, et non plus seulement comme une séparation juridique, on peut constater que frontières politiques et frontières ethniques, culturelles et religieuses ne se superposent pas de manière systématique. Nombreux sont les cas où les perspectives de redécoupages internes des espaces où les acteurs étatiques veillent cependant à préserver les frontières internationales.

### **Les paramètres historiques et géographiques définissant les tracés frontaliers et les découpages internes actuels**

Qualifiés d'artificiels parce que créés par les puissances coloniales, les périmètres frontaliers n'en ont pas moins été établis *ex nihilo*, plus particulièrement en Afrique subsaharienne. Le modèle de frontière linéaire exporté n'existait pas sur ce continent. Certes, en ne prenant pas en compte les réalités locales, et en modifiant l'organisation spatiale, la colonisation au XIXe siècle y a modifié le fonctionnement des structures politiques. Pour autant, le périmètre des États lors de leur création, recouvrant différentes aires socioculturelles ou ethniques souvent à cheval sur les frontières avec les pays voisins, a abouti à des rapprochements entre des populations vivant sur des espaces étatiques différents. Le fait que les populations se projettent spatialement sur des portions de territoires au sein desquelles elles se reconnaissent favorise, encore aujourd'hui, la création de formes d'entités territoriales locales, délimitées par des frontières imaginées/imaginaires. Il convient donc de revenir sur le sens à donner au mot frontière dans les aires géographiques étudiées ici.

En effet, le terme apparaît lui-même ambigu et recouvre un concept récent. Selon les territoires concernés, on pourra aussi bien parler de marges ou de limites. À partir de classifications communément admises, on distinguera d'une part, la notion de *border*, à savoir des frontières politiques, issues d'évolutions ou de confrontations historiques, qui délimitent des États. Elles peuvent dans certains cas correspondre à des frontières naturelles, délimitées à partir de critères géographiques et/ou humains, pouvant constituer de ce fait un critère pertinent de délimitation entre deux États. Cela est particulièrement observable concernant les deux Soudan, même si l'existence d'une frontière naturelle ne devait pas nécessairement conduire à la partition. On retiendra d'autre part la notion de *frontière*, ou plutôt de *border-lands*, zone de confins (le *limes*),

mais aussi de jonction, d'échanges et d'interactions, comme l'illustre l'espace sahélo-saharien. Cette deuxième configuration, aussi désignée comme « zone floue »<sup>8</sup> se développe le plus souvent lorsque l'État central présente des symptômes de déconstruction, voire de désintégration (Mali, Libye, Somalie, Irak, Syrie), et n'est plus en mesure d'exercer sa souveraineté. La question dans ce cas est de savoir s'il est encore pertinent de se référer au terme de frontière en tant que discontinuité territoriale délimitant des espaces politiques et juridiques.

En Afrique, la question de la délimitation du territoire reste essentielle, en tout cas au plan international, dans la mesure où elle permet de différencier l'interne et l'externe, en définissant l'espace dont la sécurité incombe à l'État et où ce dernier exerce sa souveraineté. Hormis dans les cas du Soudan et de la Somalie, le fait que l'intangibilité des frontières ne parait pas pour le moment ouvertement remise en cause est surtout lié aux réalités locales, à savoir que la frontière rapproche les populations bien plus qu'elle ne les divise. La frontière comme zone de conflictualité, évolue vers une frontière comme facteur de rapprochement. Celle-ci favorise ainsi l'émergence d'espaces organisés autour du *limes*, y compris parfois dans la violence, et visant moins l'indépendance que l'autonomie (région du Kivu en RDC). Au contraire, à l'intérieur du monde arabe, à rebours des professions de foi ayant défendu dans le passé le principe d'une nation arabe unitaire, la frontière reste dans la plupart des cas un espace fermé. Celui-ci, le plus souvent militarisé, est également peu propice, si ce n'est dans un cadre informel, aux échanges humains et économiques, même là où ces derniers rencontrent un terrain et des conditions *a priori* favorables comme au Maghreb.

En outre, la valeur accordée à la frontière varie selon les échelles (locale, nationale, régionale, internationale), sachant que le fractionnement des espaces peut se dérouler à l'extrême à partir de critères ethniques, sociaux ou religieux. Cette configuration fait ressortir, comme dans la Libye post-Kadhafi ou en Somalie, la place et le rôle prédominant des « identités primaires »<sup>9</sup> (tribu, clan, famille, ville, localité, quartier). À l'inverse, la frontière peut aussi se décliner dans un espace plus large que celui de l'État. Comme le démontre les tentatives de regroupement des États africains autour d'anciens ensembles géographiques de l'ère coloniale (Communauté économique monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) suivant une partie du découpage de l'Afrique équatoriale Française (A.E.F.)<sup>10</sup>), ou au niveau continental (Union africaine), la notion de frontière peut aussi s'apparenter à celle d'une région entendue comme « des unités ou des sous-systèmes territoriaux plus larges, situés entre le niveau de l'État et celui du système global »<sup>11</sup>.

Enfin, si les frontières interétatiques ne sont plus contestées étant donné que les contentieux existants ont été réglés par des accords entre États (Bande d'Aouzou entre la Libye et le Tchad, péninsule de Bakassi entre Cameroun et Nigeria), la cohérence et la cohésion des espaces intraétatiques, notamment s'ils recèlent des matières premières, apparaissent de plus en plus difficiles à maintenir. Il convient donc de s'interroger sur les risques de découpage interne auxquels les États d'Afrique et du monde arabe sont désormais confrontés. En particulier, comment cohabitent les différentes formes de redécoupage spatial, au regard de l'évolution et de la multiplication des différentes entités politiques ?

---

<sup>8</sup> Michel FOUCHER, *L'obsession des frontières*, Perrin, 2007.

<sup>9</sup> Patrick HAIMZADEH, « Il n'y avait qu'un seul Kadhafi. Aujourd'hui, il y en a mille ... », *L'Opinion*, 20 août 2013.

<sup>10</sup> Notons en effet que le Cameroun et la Guinée Équatoriale, membres de la CEMAC, n'étaient pas dans l'AEF.

<sup>11</sup> Fredrik SODERBAUM, « Introduction: Theories of New Regionalism », in Fredrik SOBERBAUM and Timothy M. SHAW, *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003, p.6.

## Les facteurs de partition ou de redéfinition du contrôle de l'État sur un territoire

Parmi les facteurs multiples et complexes encourageant des dynamiques centrifuges, il est possible de distinguer deux cas de figure. Le premier découle de la volonté d'une population appartenant à un ensemble géographique et humain donné, de créer son propre État (Soudan du Sud, Somaliland). Le second, largement dominant dans le contexte actuel (Mali, Irak, Libye, Yémen, Syrie), résulte de l'affaiblissement, voire de l'effondrement de l'État, en tant qu'appareil institutionnel centralisé. Cette situation laisse apparaître des risques de fragmentation territoriale alors même que l'existence d'un cadre national unitaire n'est pas nécessairement remise en cause par la majorité de la population.

L'analyse de chacun de ces facteurs, si elle confirme la spécificité de chaque État, met en évidence des indicateurs transversaux dans des contextes n'ayant *a priori* aucun point commun : passage brutal d'un pouvoir en apparence unitaire et centralisé à un système politico-administratif déliquescents ; revendications communautaires et besoin de reconnaissance par des populations marginalisées ; prise de contrôle par un mouvement radical à visée idéologique ; institutionnalisation de structures et de pratiques (fédéralisme, décentralisation) ; volonté d'acteurs locaux de contrôler des ressources naturelles auparavant monopolisées par l'État central. Ce dernier point peut être considéré comme un élément capital dans le processus de redécoupage d'un État suivant des logiques régionales, mais aussi comme source de tensions et de conflits locaux susceptibles de favoriser le séparatisme<sup>12</sup>. La question du contrôle et de l'exploitation des régions pétrolières et gazières reste ainsi très sensible, étant donné qu'elle est source de tensions et de conflits lorsque ces espaces se situent à cheval sur deux entités régionales ou nationales distinctes. Se pose en effet la question du partage des ressources. Cela est particulièrement frappant en Libye où les milices « autonomistes » de Cyrénaïque et celles de la tribu Zintan, implantée dans le Sud-Ouest, ont disputé ce rôle aux autorités de Tripoli. De même, en Irak, le pouvoir en place à Bagdad et le gouvernement du Kurdistan irakien s'opposent, mais doivent aussi affronter l'État Islamique en Irak et au Levant (EIL) pour le contrôle des gisements pétroliers de la région de Kirkouk. On retrouve le même type de confrontation entre la République du Soudan et le Soudan du Sud au sujet des gisements du sud Kordofan, mais aussi du Darfour. La présence d'acteurs au carrefour ou le long d'axes d'échanges commerciaux peut également justifier la volonté de garder le contrôle exclusif d'une zone caractérisée par des échanges, licites ou non, révélant le retrait de l'État central des zones périphériques (Mali).

D'autre part, de nombreux exemples démontrent, dans le contexte actuel caractérisant plus spécifiquement le monde arabe, que les dynamiques centrifuges trouvent une vigueur particulière dans les processus de révolte contre des régimes autoritaires dont elles sont l'un des symptômes les plus marqués. En Libye et en Syrie, les transitions politiques ont pris la forme de guerre civile fragilisant les constructions nationales. Ces processus, qui conduisent à des États effondrés et, le cas échéant, fragmentés, vont totalement déstabiliser le pouvoir central et entraîner l'affaiblissement, la déliquescence ou parfois même la destruction de l'État. On pourra, dans ce cas, évoquer des « phénomènes de parcellisation de l'État et de monopole des armes<sup>13</sup> ».

---

<sup>12</sup> La région fait ici référence aux « microrégions », définies comme « des entités à l'intérieur d'un État, correspondant souvent aux collectivités locales, aux provinces ou aux regroupements de municipalités ou de communes ». Fredrik SOBERBAUM, *ibid.*, p.6.

<sup>13</sup> Yadh BEN ACHOUR, blog, 07/09/2014.

Ces dynamiques n'obéissent cependant pas nécessairement aux mêmes ressorts, en fonction du pays ou de l'aire régionale concernés. Au sein du monde arabe, la dimension communautaire et confessionnelle apparaît ainsi de plus en plus comme un ressort dominant quoique non exclusif. Dans les cas de l'Irak, on peut ainsi parler d'« identités secondaires » pour désigner les fractures identitaires et sectaires à l'œuvre depuis dix ans, la problématique kurde étant mise à part, mais cela touche désormais la Syrie et d'autres pays de la région Proche et Moyen-Orient. Par contre, dans le cas de la Libye, ces ressorts sont différents, car davantage politiques, tribaux et locaux, et on parlera dans ce cas d'« identités primaires ».

Se pose également la question de la nature de l'État : s'agit-il d'États « achevés », c'est-à-dire de constructions nationales et politiques stables et durables, légitimes pour la majorité de la population, indépendamment de leur homogénéité ethnoculturelle ? Dans le cas où ces États seraient « inachevés », les obstacles à la construction étatique et au projet d'unité nationale ne signifient pas nécessairement la récusation *a priori* de ces deux objectifs par les populations concernées. Ce cas de figure peut en effet traduire la difficulté de faire aboutir un processus unitaire, laborieux et chaotique, mais pourtant entamé de longue date, comme c'est le cas au Yémen.

Enfin, l'apparition d'États dits effondrés<sup>14</sup> peut résulter d'un projet de déconstruction de l'État porté par une intervention militaire extérieure (cas de l'Irak post Saddam Hussein), et visant à l'affaiblir en lui substituant un système de type fédéral ou une forme d'organisation politico-administrative inspirée de ce dernier. Dans le cas de l'Afrique, la problématique de déconstruction se pose différemment. En effet, dans la plupart des cas, la contiguïté géographique favorise le rapprochement entre les entités politiques, qu'elles soient locales ou étatiques. La logique de construction des frontières étatiques y repose sur un système d'États, défini comme « un ensemble d'organismes politiques liés les uns aux autres par de multiples interdépendances culturelles, économiques et politiques et dont les interactions plus ou moins développées doivent durer, du moins, quelque temps et ne pas viser à écraser un ou plusieurs partenaires de cet ensemble d'organismes politiques, ce qui aboutirait à la destruction du système d'États »<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Sur cette question, voir notamment sur l'Afrique : William ZARTMAN, *Collapsed States, The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995.

<sup>15</sup> Heinz DUCHHARDT, « L'Empire au milieu du système étatique. De la relation de la constitution interne et de la fonction internationale dans la transformation des 17 et 18e siècles » (traduction de l'allemand), in Peter KRÜGER (ed.) *Le système étatique européen en mutation. Les conditions structurelles et les puissances mouvantes depuis l'origine des temps modernes*, Munich, 1996, p.1.

## Vers la coexistence de nouvelles entités territoriales avec les frontières internationalement reconnues ?

Les processus de fragmentation dans les deux régions étudiées dans cet ouvrage, qu'ils soient actuellement observables ou seulement hypothétiques, se voient fréquemment désignés dans le discours public par des néologismes renvoyant à des réalités géographiques et historiques bien précises, mais pas nécessairement transposables. Il est ainsi fait référence à des processus de balkanisation, de libanisation ou de somalisation, pour ne citer que les termes les plus usités. Ces dénominations, qui évoquent des situations durables de déliquescence et de déstructuration, voire de chaos au sein d'un État, ne sont guère opérationnelles. En dépit d'apparences trompeuses, il ne s'agit pas de modèles transposables à des situations le plus souvent caractérisées par des fondements et des dynamiques qui sont propres à chaque cas étudié.

La tentative de définir des zones échappant au contrôle de l'État central, le plus souvent périphériques, apparaît d'autant plus problématique que le processus de fragmentation est en cours. Pour qualifier des entités politiques, distinctes de la construction d'un État central, il est possible d'utiliser la dénomination de « proto-États<sup>16</sup> » ou de « quasi-États<sup>17</sup> ». Partant de ces désignations faisant office de « boîtes à outils conceptuelles », mais pas nécessairement adaptées à des réalités locales complexes, il est essentiel d'affiner les critères permettant de mieux comprendre les formes que pourraient prendre ces entités.

Tout d'abord, il convient de bien distinguer ce qui relève d'entités autonomes vis-à-vis de l'État du fait du retrait de ce dernier (Nord-Mali jusqu'en janvier 2013, région kurde à l'est de la Syrie, parties de l'Irak et de la Syrie occupées par EIL depuis le printemps 2014, zone contrôlée par la rébellion houthiste au nord-ouest du Yémen) et d'organisations politiques visant à devenir indépendantes (Soudan du Sud, Somaliland, Kurdistan irakien). Ensuite, certaines formes d'organisation spatiale sont indissociables de la nature du contrôle du pouvoir politique s'exerçant sur ces espaces. Par définition politiques, les frontières sont instrumentalisées par les acteurs et elles n'ont de sens et de légitimité qu'en fonction de ceux pour qui elles ont une utilité politique, sociale ou économique.

On peut à ce titre s'interroger sur la pertinence des concepts d'autonomie et de fédéralisme, dont l'interprétation est assez extensible, appliqués à des constructions nationales et/ou politico-administratives inachevées et notoirement défailtantes en matière de démocratie et d'État de droit, conditions pourtant nécessaires *a minima* pour envisager des transferts de pouvoir importants à un échelon régional. On sera tenté, dans les cas de figure étudiés, de parler de fédéralisme de « dissociation », où la perte progressive du vouloir vivre ensemble conduit à une logique centrifuge, souvent préalable à une séparation de corps avec l'État central (par opposition à un fédéralisme d' « association » où des entités administratives et humaines distinctes choisissent de se regrouper par consentement mutuel). Dans certains cas, à l'intérieur d'un système confédéral, les « restes »

---

<sup>16</sup> Sur la notion de « proto-État », voir notamment : Marc FONTRIER « Délitement d'un proto-État : la Sierra Leone », *Outre-Terre*, vol. 2, n°11, 2005, p. 393-403 ; Christian BADER, *Le sang et le lait, brève histoire des clans somalis*, Maisonneuve et Larose, 1999, pp. 237-240 ; Pierre JACQUEMOT. « Le proto-État africain : quelques réflexions autour de l'histoire contemporaine du Mali », in Moïses IKONICOFF (dir.), « Le rôle de l'État dans le Tiers-Monde », *Tiers-Monde*, tome 24, n°93, 1983, pp. 127-141.

<sup>17</sup> Sur cette question, voir notamment Robert. H. JACKSON, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

d'appareil d'État peuvent être progressivement dépouillés au profit d'une ou plusieurs entités régionales (Kurdistan irakien, projet d'un État de l'Azawad au Mali, région autonome autoproclamée de Cyrénaïque). Un centre « faible » est alors contraint de faire face à ces embryons de structures politiques parallèles. Dans ce type de constructions, ces entités sont d'autant plus viables sur le plan intérieur qu'elles interagissent avec les régions frontalières appartenant à d'autres États ou bénéficient du soutien venant d'États étrangers. Cette situation n'exclut cependant pas le risque d'émergence d'une nouvelle forme de tutelle ou de dépendance.

Ces entités sont-elles susceptibles de déboucher sur une multiplication de nouveaux États défaillants ? Ces organisations politiques reproduisent-elles les mêmes travers et dysfonctionnements que l'État central dont elles se sont *de facto* dissociées ? Certaines sociétés n'ayant jamais connu d'État structuré peuvent se retrouver incluses par leurs élites dirigeantes au sein d'une construction politico-administrative centralisée alors qu'elles étaient jusqu'alors réticentes à toute autorité (Soudan du Sud). La difficulté réside ici dans le fait que la construction d'un système étatique et national viable est, par définition, un processus long et rendu complexe par les interdépendances entre les États dans un contexte accru de mondialisation.

Enfin, le processus de fragmentation peut, dans certains cas, ne pas s'arrêter à l'échelle régionale, mais se démultiplier, créant des lignes de fracture au niveau local, voire infralocal, c'est-à-dire se traduisant en particulier par un repli sur le clan ou la famille. À ce titre, en Somalie ou plus récemment en Libye, la dynamique centrifuge conduit moins à une partition en différentes entités territoriales, plus ou moins cohérentes, qu'à une désintégration même de l'identité et de la cohésion nationale. Il en résulte dès lors une forme de « chaos borné »<sup>18</sup>, issu de la désagrégation de l'État à l'intérieur même de ses frontières internationales. La frontière sert parfois de « levier » pouvant modifier la configuration des rapports de force. Elle permet de définir le contenu de l'espace délimité. Elle exerce une influence à la fois interne et externe : elle ordonne et organise l'intérieur, et permet de se démarquer par rapport à l'extérieur<sup>19</sup>. Dans ce contexte, il est alors difficile pour la communauté internationale de se positionner.

### **Le rôle ambigu de la communauté internationale ?**

Le dilemme, apparu dès l'accession à l'indépendance des pays d'Afrique subsaharienne et du monde arabe, entre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le principe de l'intangibilité des frontières, se pose plus que jamais, sans que la communauté internationale<sup>20</sup> semble en mesure d'agir sur des processus de déconstruction qu'elle a parfois, y compris involontairement, encouragés.

---

<sup>18</sup> Selon l'expression du géographe Olivier Dollfus, « Chaos bornés et monde actuel », *Espace géographique*, Tome 19-20 n°4, 1990. pp. 302-308.

<sup>19</sup> Hélène PELLERIN, « Une nouvelle économie politique de la frontière », BSN Press, *Cairn Info*, 2004, p.16.

<sup>20</sup> Ce terme, lui-même ambigu et flou au plan juridique, doit ici se comprendre comme une juxtaposition de cercles concentriques : tout d'abord les États frontaliers, puis ceux appartenant au même ensemble régional, enfin les grands acteurs extérieurs (membres du Conseil de sécurité, puissances émergentes), qu'ils soient ou non directement impliqués dans les dossiers concernés.

Il est dès lors possible de s'interroger sur la possibilité pour cette même communauté internationale de concilier à la fois son rôle de garant d'un système interétatique dans lequel n'entrent que les entités politiques aux frontières internationalement reconnues, et sa volonté de voir se développer des États forts et politiquement viables. En particulier, comment interpréter la position consistant à reconnaître le Soudan du Sud, État totalement dépendant du soutien international, et refuser d'inclure le Somaliland dans le Concert des nations, alors même que ce pays a démontré sa capacité à s'autogérer indépendamment du reste de la Somalie ? De même, qu'en serait-il au cas où la région autonome du Kurdistan irakien viendrait à proclamer son indépendance, comme ses dirigeants en envisagent clairement la possibilité ?

Le refus, pour le moment, de reconnaître un État bien délimité et viable comme le Somaliland, pose aussi la question des critères à partir desquels la reconnaissance de la souveraineté d'un État est jugée souhaitable ou non par les acteurs de la communauté internationale. Le positionnement de cette dernière dépend, semble-t-il, de paramètres modulables et subjectifs, fonction des intérêts propres des acteurs étatiques extérieurs. Cela explique pourquoi des processus de partition sont appuyés par certaines puissances, tandis que d'autres s'y opposent.

Au-delà de la reconnaissance ou non de nouvelles entités étatiques structurées, la communauté internationale est de plus en plus contrainte à prendre position face à la constitution de constructions territoriales nouvellement formées, qui n'ont pas vocation à constituer à terme des États souverains, condition préalable à une reconnaissance par l'Organisation des Nations unies (ONU). Encore faut-il pouvoir déceler, au-delà du discours des acteurs politiques concernés, la différence entre une volonté d'être indépendant pour créer une entité politique viable sur le long terme, et une revendication liée à des logiques de contrôle d'un espace à des fins essentiellement économiques (Nord Mali). Il reste enfin à se demander si les acteurs internationaux peuvent se satisfaire d'évolutions territoriales potentiellement dommageables pour la stabilité régionale, du moment où ces phénomènes, bien qu'ayant des effets destructurants, ne portent pas atteinte à leurs intérêts politiques, économiques et énergétiques.

## **Conclusion**

Cette publication de l'IRSEM se propose d'aborder la question de la reconfiguration des constructions étatiques et nationales dans le monde arabe et en Afrique subsaharienne à partir de dynamiques de fragmentations territoriales. Il tente en particulier d'analyser, au regard de processus déjà observables ou envisageables dans ces deux ensembles géostratégiques, ce que ces tendances centrifuges nous révèlent sur la nature des États au sein desquels elles se développent et sur le rôle dévolu aux frontières. Les dynamiques centrifuges étudiées ici sont encore à l'état de développement, voire de gestation. Elles constituent par ailleurs un changement de portage et de perception majeur et inédit dans le fonctionnement des constructions étatiques et territoriales dans ces deux parties du monde, sans toutefois que l'on puisse, pour le moment, appréhender les types de structure sur lesquels elles pourraient déboucher.

Comme il est prématuré d'essayer d'en tirer des conclusions, les auteurs ont donc choisi une démarche prospective (d'où le choix d'un format « Laboratoire de l'IRSEM) pour aborder ce qui apparaît comme un chantier ouvrant de nouvelles pistes de réflexion et de comparaison.

Six cas de figure dans les deux régions étudiées permettent d'illustrer les problématiques abordées. Concernant le monde arabe, Charles Brunel pose la question de savoir si l'affaiblissement de l'État central au Yémen n'est pas, en fin de compte, qu'un épisode du laborieux et chaotique processus de construction de l'État-nation yéménite. Hélène Caylus analyse comment l'exacerbation des revendications communautaires à l'échelle régionale bouscule très fortement le caractère fédéral récent de l'État irakien et son unité territoriale. Yasmine Sbaïa s'interroge, sur la viabilité du fédéralisme dans une Libye où la déliquescence du système politico-administratif alimente et vice et versa la démultiplication des identités et des intérêts locaux.

Trois cas d'étude sur le continent africain proposent différentes manières d'appréhender la question de la fragmentation territoriale. Christian Delmet s'interroge sur la manière dont le Soudan et le Soudan du Sud peuvent cohabiter de part et d'autre d'une frontière qui se définit comme un « espace partagé ». Dans le cas du Mali, l'article d'Amandine Gnanguênon revient sur les paradoxes d'un espace en conflit, situé au nord du pays, qui traduit une mise en tension entre une frontière perçue comme une ligne intangible, le *Limes*, et une conception plus souple, la frontière tampon. Enfin, l'analyse de François Guiziou propose de repenser les frontières dans l'espace constitué par l'ancienne Somalie comme limite d'un « chaos borné » somalien

## ➤ LE YEMEN DES ANNEES 2011 – 2014 : LE PROJET UNITAIRE A L'ÉPREUVE DES TENDANCES CENTRIFUGES

**Charles BRUNEL**

*Chercheur*

«La pierre s'érode, l'homme ne change pas.»<sup>1</sup>

« La clef de l'histoire géopolitique du Yémen est [...] dans l'affrontement entre un pouvoir zaïdite des Hautes Terres [...] et des centres d'action périphériques.»<sup>2</sup>

« Je mets en garde contre une partition [...] le Yémen sera divisé, non pas en deux parties comme dans le passé, mais en quatre », déclarait le président yéménite Ali Abdallah Saleh le 28 février 2011 lors d'une rencontre avec l'Association des ulémas du Yémen dans une mosquée de Sanaa.<sup>3</sup> "On était deux pays il y a 22 ans", le Yémen "sera partagé en trois ou quatre entités (...) et ils (les opposants) ne pourront contrôler que Sanaa et quelques provinces", avertissait-il le 26 mars 2011. "Cela conduira le pays vers l'inconnu et je suis responsable de la sécurité du pays que je dois conduire en eaux calmes", ajoutait-il.<sup>4</sup> Alors qu'il était confronté depuis fin janvier 2011 à un mouvement de contestation réclamant son départ, le président Saleh a mis en garde à plusieurs reprises contre les risques de chaos au Yémen s'il était contraint de quitter le pouvoir, à savoir la perspective de voir son pays devenir un État failli, sans gouvernement central et où les partisans d'Al-Qaïda pourraient conspirer contre l'Occident.

Ces mises en garde semblaient indiquer, début 2011, qu'en dépit de l'absence de revendications séparatistes dans l'agenda du mouvement de contestation populaire dirigé contre son pouvoir autocratique, celui-ci ne pouvait que favoriser, à terme, le développement de dynamiques centrifuges et conduire à une situation incontrôlable susceptible d'ouvrir la voie à une nouvelle partition du pays.

Dans ce contexte, les troubles internes qui ont précédé et suivi le départ du président Saleh, début 2012, sont-ils susceptibles de déboucher *in fine* sur une reconfiguration spatiale du Yémen suivant des logiques politico-identitaires ? Constituent-ils une rupture, un tournant majeur, ou plus simplement un nouvel épisode difficile du long et laborieux processus, toujours en cours, de construction de l'État-nation yéménite ?

Au terme d'une histoire complexe et mouvementée, le Yémen unifié demeurait à la veille du déclenchement du printemps arabe, début 2011, une construction géopolitique fragile et inachevée. Le développement d'un mouvement de contestation populaire dans le cadre des révoltes arabes, en

---

<sup>1</sup> Proverbe yéménite

<sup>2</sup> Xavier DE PLANHOL, *Les nations du Prophète : manuel géographique de politique musulmane*, Librairie Arthème Fayard, 1993, pp. 107-121.

<sup>3</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen: Saleh met en garde contre une partition en cas de chute de son régime », 28 février 2011.

<sup>4</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen: Saleh se voit en dernier rempart contre le chaos », 27 mars 2011.

2011, a conduit au cours des trois années suivantes à un affaiblissement de l'État central, à un renforcement des dynamiques centrifuges, mais aussi à une politique de défense de l'unité du pays, soit des événements dont les résultats demeuraient fin 2014 incertains.

### **Le Yémen unifié à la veille du déclenchement des révoltes arabes : une construction géopolitique fragile**

Caractérisée par une forte continuité, l'histoire géopolitique du Yémen peut être analysée comme la confrontation récurrente entre une structure de pouvoir zaydite, implantée au nord, et d'autres, périphériques. Ce schéma fondamental que l'on retrouve tout au long de l'histoire du pays, et le projet unitaire qui en est la ligne directrice, conservaient toute leur pertinence et leur actualité au début de l'année 2011.

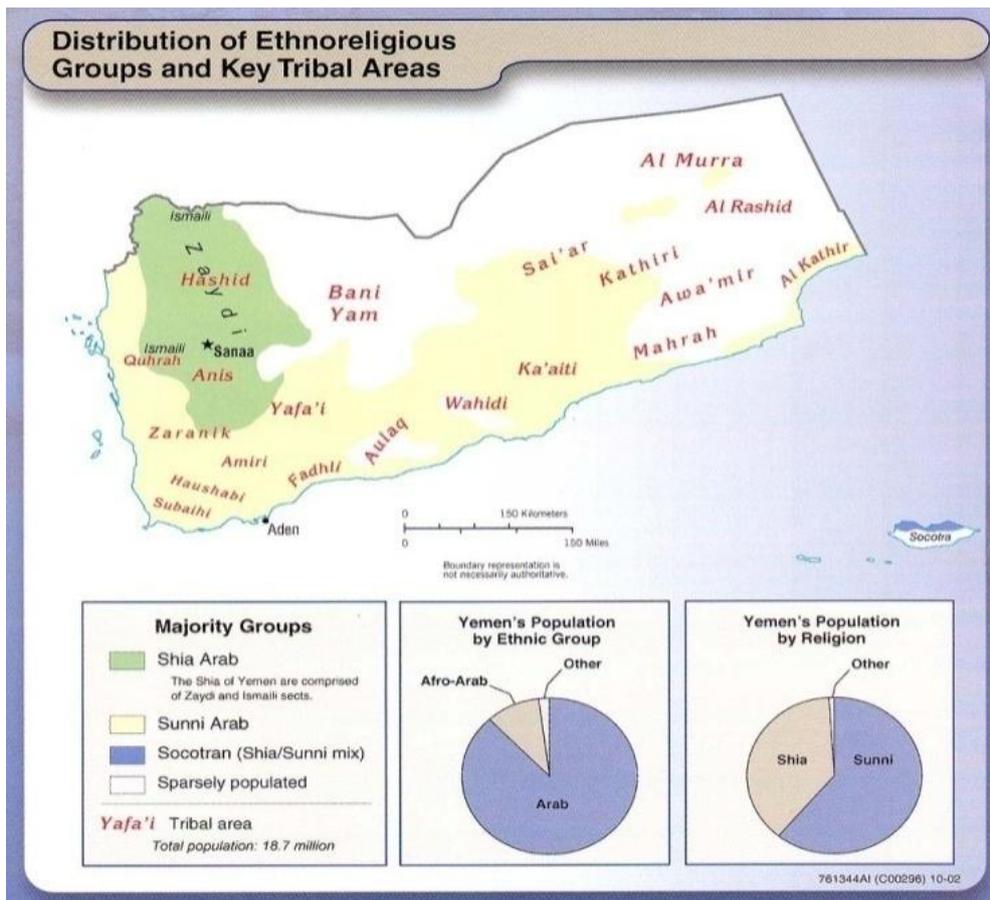
#### *Cartes physique et religieuse du Yémen*

L'une des difficultés de l'étude de l'histoire géopolitique du Yémen est le décalage avec nos références géographiques et historiques les plus familières. Il s'agit en effet d'un monde dont on ignore souvent la géographie physique, humaine et religieuse, mais aussi des noms de lieux (Saada, Taz, Zinjibar, gouvernorats d'Abyan, du Hadramaout, etc.), de personnages historiques (Yahya ibn Hussein ar-Rassi) et de courants religieux (le zaydisme, le chafiisme), dans l'ensemble peu connus.

La clé de l'histoire géopolitique du Yémen se situe à la charnière des cartes physique et religieuse du pays. Le Yémen est un groupe de hautes terres. On distingue trois ensembles d'ouest en est : la plaine de la Tihama le long de la mer Rouge, le massif montagneux au centre et les plateaux orientaux. La montagne est « *le cœur historique du Yémen* »<sup>5</sup>. Les hauts plateaux centraux se situent à une altitude moyenne supérieure à 2 000 m et Sanaa, la capitale du Yémen unifié, demeure la principale ville de la région (1 400 000 habitants en 2007). Quant à la partie méridionale de la zone montagneuse, elle a un relief moins élevé et bénéficie de précipitations abondantes. De ce fait, elle est la région la plus peuplée du pays. Sa capitale est Taz (650 000 habitants en 2007).

---

<sup>5</sup> Xavier DE PLANHOL, *Les nations du Prophète: manuel géographique de politique musulmane*, op.cit., pp. 107-121.



Carte 1 : Les zones de peuplement zaydite et sunnite<sup>6</sup>

La caractéristique principale de la carte religieuse du Yémen est la coexistence, sur des aires géographiques contiguës, de deux courants religieux, le zaydisme et le sunnisme (ce dernier étant rattaché à l'école chaf'ite). Le zaydisme est l'un des « *chiismes séparés* »<sup>7</sup>. À l'intérieur de la communauté chiite, et parmi la lignée des douze imams, des scissions se sont en effet produites chaque fois que certains de ses membres refusaient de reconnaître l'imam légitime et fondaient une autre communauté dirigée par un imam dissident. Une première séparation, après le cinquième imam, donna naissance vers 740 aux Zaydites, du nom de Zayd, un descendant d'Ali. Quant au chaf'isme, l'une des quatre écoles jurisprudentielles du sunnisme fondées par Mohammed al-Chaf'i (768–820), il rassemble aujourd'hui plus de 200 millions de musulmans. On le rencontre notamment dans l'islam du Sud-Est asiatique, de la côte d'Afrique orientale, en Basse Egypte et au Sud de la péninsule arabique.

Le fait fondamental de l'histoire géopolitique du Yémen est que le zaydisme est venu du nord, qu'il n'a pas achevé la conversion des hautes terres, dont la partie méridionale, autour de Taz, est restée sunnite, et qu'il n'est jamais parvenu à étendre son influence dans les basses terres de la périphérie, la Tihama et les plateaux orientaux. En conséquence, les régions méridionales, occidentales et

<sup>6</sup> University of Texas Libraries.

<sup>7</sup> Rochdy ALILI, *Qu'est-ce que l'islam ?*, La Découverte poche, 2000.

orientales du pays sont restées peuplées de sunnites de rite chafi'ite (60% de la population yéménite contre 40% de Zaydites). Cette opposition entre un Yémen zaydite et un Yémen sunnite est l'une des données humaines essentielles pour la compréhension du pays<sup>8</sup>.

*Un affrontement séculaire entre un pouvoir zaydite venu du nord et des structures politiques périphériques*

Le point d'origine de cet affrontement et du projet unitaire originel fut l'arrivée dans le nord du Yémen en 898, d'un chef de la communauté zaydite, Yahya ibn Hussein ar-Rasi, appelé par les tribus locales pour arbitrer les conflits qui les opposaient. Il fonda à Saada un premier centre de pouvoir zaydite et fut le premier des imams qui se succédèrent jusqu'à la révolution et la chute de l'imamat en 1962. Fait déterminant, la conception zaydite de la légitimité n'était pas strictement héréditaire. Les zaydites affirmaient en effet que le chef de la communauté devait être un descendant d'Ali, mais admettaient qu'il puisse être désigné par celle-ci. Les candidats devaient en outre faire preuve d'un grand savoir religieux et de solides qualités guerrières. L'imamat reposait donc essentiellement sur le prestige religieux et guerrier de son titulaire, lequel lui permettait de s'imposer aux tribus. La nature des qualités exigées excluait de fait le principe héréditaire de la succession, ouvrant ainsi la voie à la multiplication des affrontements entre les candidats à l'imamat. En outre, face à un pouvoir zaydite ancré dans les hauts plateaux centraux, des structures politiques régionales n'ont jamais cessé de se dresser, dans un affrontement séculaire entre un centre instable et des périphéries diverses, échappant plus ou moins à son contrôle et toujours incapables de fédérer leurs actions dans un projet commun de résistance. Dans la Tihama, par exemple, Zabid a été ainsi successivement le centre de la dynastie des Bani Nadjah (1016 – 1150), des Ayyoubides (1174 – 1229) et des Rasoulides (1229 – 1454).

L'imamat zaydite est donc à l'origine d'un projet unitaire jamais achevé, mais toujours relancé et inlassablement poursuivi. En outre, la tentative initiale d'organisation d'origine intérieure fut perturbée, à partir de la première moitié du XIXe siècle, par deux autres d'origine extérieure<sup>9</sup>. Elles furent conduites respectivement et simultanément par les empires ottoman et britannique, l'une comme l'autre s'appuyant sur les basses terres périphériques. Les Ottomans prirent en 1849 le contrôle d'Hodeïda, dans la Tihama sur la côte de la mer Rouge, et s'emparèrent de Sanaa la même année. Ils s'y maintinrent difficilement, en raison de nombreuses révoltes tribales suscitées par les imams zaydites jusqu'en 1918. Quant aux Britanniques, ils s'installèrent à Aden en 1839. Leur occupation politique et militaire dura jusqu'en 1967 et influença profondément la partie méridionale du pays. Aden devint, à la fin du XIXe siècle, un centre majeur de redistribution du trafic maritime pour la mer Rouge et l'Afrique orientale. L'élaboration d'une entité territoriale, dépassant les environs de la ville, fut graduelle avec la constitution de deux protectorats, occidental (chef-lieu à Aden) et oriental (al-Mukallah) en 1937 et la constitution d'une entité unique en 1959, la Fédération de l'Arabie du Sud, à laquelle Aden fut rattachée en 1962. Elle devint indépendante en 1967.

---

<sup>8</sup> André BOURGEY, Serge CLEUZIQU, « Le Yémen », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 3 octobre 2012.

<sup>9</sup> Xavier DE PLANHOL, *Les Nations du Prophète: manuel géographique de politique musulmane, op.cit.*, pp. 107-121.

### *La poursuite chaotique du projet unitaire originel par les républiques du Nord et du Sud*

Les parenthèses impériales ottomanes et britanniques se referment donc respectivement en 1918 et 1967. Elles ne se concluent cependant pas par la relance immédiate du projet unitaire originel, mais par des bouleversements politiques au Nord et au Sud et la mise en place de deux États : le Yémen du Nord et le Yémen du Sud. Au Nord, un coup d'État, le 26 septembre 1962, conduit à la chute de l'imamat et à la proclamation de la République arabe du Yémen. Celle-ci parvient à se stabiliser à partir de 1970, au terme d'une guerre civile de sept ans opposant les partisans du nouveau régime et les tribus du Nord et de l'Est demeurées fidèles à l'imam. Quant au Yémen du Sud, devenu indépendant le 30 novembre 1967, il se radicalise et prend en 1970 le nom de République Démocratique et Populaire du Yémen (R.D.P.Y.), un État se réclamant du socialisme et sous influence soviétique. Les orientations divergentes des deux pays provoquent des tensions entre eux, lesquelles aboutissent, en octobre 1972 et en mars 1979, à des conflits armés aux frontières.

En dépit de ces tensions, les deux républiques yéménites vont, sur le plan géopolitique, se montrer incroyablement fidèles aux desseins de l'imamat zaydite, avec la reprise conjointe du projet unitaire originel. De 1972 à 1990, les relations entre les deux voisins se caractérisent en effet par une alternance de périodes d'affrontements et de détente. Des tentatives d'union échouent, chacun des deux États étant par ailleurs secoué par de violentes luttes politiques internes. Au Nord, au terme d'une période d'instabilité et suite à l'assassinat de son prédécesseur, le jeune lieutenant-colonel Ali Abdallah Saleh parvient à la tête de l'État le 24 juin 1978. Au Sud, du 13 au 26 janvier 1986, des querelles au sein du parti unique, doublées de rivalités tribales dégénèrent en affrontements armés à Aden. Les combats font plus de dix mille morts. Vaincu, le président du Yémen du Sud, Ali Nasser Mohammed, doit s'enfuir au Yémen du Nord avec ses partisans, tous originaires du gouvernorat d'Abyan.

L'arrêt de l'aide soviétique à la fin des années 1980 et l'appauvrissement du pays conduisent finalement les dirigeants du Sud à engager des négociations décisives avec le régime du Nord. Le 30 novembre 1989, les dirigeants des deux États, Ali Abdallah Saleh et Alim Salim al-Baid, signent un accord à la suite duquel l'unification est officiellement proclamée le 22 mai 1990. En 1992, une série de meurtres frappe cependant les cadres du Parti socialiste yéménite (P.S.Y.), l'ancien parti dirigeant du Yémen du Sud, obligeant les autorités de Sanaa à reporter les premières élections législatives du Yémen unifié. Les élections se déroulent le 27 avril 1993 et permettent au parti du président Saleh, le Congrès populaire général (C.P.G.) d'obtenir 121 sièges sur 301, le P.S.Y. n'ayant que 56 élus. En conséquence, dès l'automne 1993, plusieurs dirigeants du P.S.Y. quittent Sanaa pour se réfugier dans l'ancien Yémen du Sud. Cette situation conduit au déclenchement de la guerre civile qui débute le 4 mai 1994, et s'achève le 7 juillet 1994 avec la prise d'Aden par les troupes du Nord et la défaite de celles du Sud.

À l'issue de la guerre civile, les anciens dirigeants du Sud s'exilent ou n'ont plus d'influence. La vie politique du Yémen est désormais dominée par le clan et le parti du président tandis que l'opposition, constituée en 2003 en Forum commun, demeure divisée. À l'issue des élections présidentielles du 20 septembre 2006, le président Saleh est réélu pour sept ans avec 72,2 % des suffrages. Début 2011, le système en place semble solide avec autour de la personne du président, un réseau d'officiers issus de sa famille et contrôlant un ensemble de forces et de services dédiés à la

protection du régime. En fait, le Yémen unifié demeure une construction géopolitique fragile en raison du caractère autocratique du régime, mais aussi et surtout de la persistance d'embryons de structures politiques périphériques : au Nord depuis 2004 (dans le gouvernorat de Saada) la rébellion el-Houthi ; au Sud, après 2006, les groupes armés constitutifs de la mouvance islamiste radicale yéménite ; et à partir de 2007, le Mouvement du Sud.

### **Le Yémen unifié face à l'onde de choc du printemps arabe : renforcement des dynamiques centrifuges et politique de défense de l'unité du pays**

En 2011 et 2012, le développement au Yémen d'un mouvement de contestation dans le cadre des révoltes arabes, a rudement secoué un édifice déjà fragile. Dirigé contre le régime autocratique du président Saleh, mais ne remettant pas en cause l'unification de 1990, il a mené, de janvier 2011 à février 2012, au retrait du président, tandis que l'affaiblissement de l'État central qui en a résulté a conduit à un renforcement des dynamiques centrifuges. Face à celles-ci, le nouveau président, Abd Rabbouh Mansour Hadi, s'est orienté vers une politique de défense de l'unité du pays.

#### *Affaiblissement de l'État central et renforcement des dynamiques centrifuges (janvier 2011 – février 2012)*

Les manifestations contre le régime ont commencé le 27 janvier 2011. Il est rapidement apparu que la spécificité du mouvement résidait dans sa capacité à fédérer les actions des forces politiques les plus diverses autour de revendications portant sur le départ du président Saleh et la mise en place d'un « *État civil moderne* »<sup>10</sup> en rupture avec le régime autocratique en vigueur au Yémen du Nord depuis la révolution de 1962 puis dans le Yémen unifié après 1990. Dans un contexte d'escalade de la répression et de la violence, une initiative du Conseil de Coopération du Golfe (C.C.G.), prévoyant le retrait du président, a invité les principales forces politiques à dialoguer. Suite à l'intensification des pressions de la communauté internationale, elle a finalement débouché sur un accord signé le 23 novembre 2011 à Riyad par le président Saleh. Ce dernier a ensuite transmis ses pouvoirs au vice-président, M. Abd Rabbouh Mansour Hadi. Début décembre 2011, un gouvernement d'union nationale a été formé pour une période transitoire de deux ans. Les portefeuilles ministériels ont été divisés entre le C.P.G. et l'opposition. Comme prévu par l'initiative, le scrutin organisé le 21 février 2012 n'a présenté qu'un unique candidat, M. Hadi, désigné par l'ensemble des partis politiques. Il a recueilli 99% des suffrages à l'issue d'une élection boycottée par la rébellion el-Houthi et le Mouvement du Sud. Lors de son serment d'investiture, le 25 février, le nouveau président a déclaré vouloir engager un processus de réconciliation nationale. Vice-président depuis 1994, Hadi est un militaire originaire du gouvernorat d'Abyan et fait partie de ceux qui ont fui le Yémen du Sud lors des affrontements de 1986 et qui ont été cooptés par le régime du président Saleh à leur arrivée au Nord. Il est cependant admis qu'il est resté jusqu'en 2011 éloigné du clan du président.

---

<sup>10</sup> Points de vue du Sud, coordonnés par Bichara KHADER « Le printemps arabe : un premier bilan » et Marine POIRIER, « Yémen : mouvement révolutionnaire et logique de préservation du système », *Centre tricontinental et Editions Syllepse*, pp. 109-119.

Au cours de la même période, de janvier 2011 à février 2012, l'affaiblissement du pouvoir central a conduit à un renforcement des embryons de structures politiques périphériques préexistantes à la crise : la rébellion el-Houthi, la mouvance islamiste radicale et le Mouvement du Sud. Les combats dans le gouvernorat de Saada avaient, depuis 2004, fait des milliers de victimes. On y trouvait une rébellion zaydite dirigée par une famille, les al-Houthi, et son chef, Abd al-Malik al-Houthi. Dans la région, la faible présence de l'État central avait facilité la persistance de courants identitaires zaydites s'estimant marginalisés sur les plans politique, social et religieux. Des affrontements armés entre la rébellion et les forces gouvernementales se produisaient chaque année, interrompus par des trêves dont la dernière était intervenue en février 2010. Dès février 2011, la rébellion zaydite a apporté son soutien au mouvement de contestation du régime. « *Le peuple yéménite devrait profiter de cette occasion [...] pour se débarrasser de ce gouvernement criminel* », déclarait Abd al-Malik al-Houthi le 16 février 2011<sup>11</sup>. Suite à son appel et à celui du Forum commun de l'opposition, des dizaines de milliers de zaydites ont participé, le 21 février 2011, à Saada, à une manifestation contre le régime<sup>12</sup>. Profitant de l'affaiblissement de l'État central pour rompre le cessez-le-feu, les rebelles al-Houthi se sont ensuite emparés, le 20 mars, d'une installation militaire dans le gouvernorat d'al-Jawf<sup>13</sup>, puis le 22 de la ville de Saada, le chef-lieu du gouvernorat<sup>14</sup>. Retranchés dans leur fief, ils ont ensuite appelé au boycott de l'élection présidentielle du 21 février 2012.

Quant à Al-Qaïda dans la péninsule Arabique (AQPA), le principal réseau de la mouvance islamiste radicale yéménite, il était né en janvier 2009 de la fusion des branches saoudienne et yéménite d'Al-Qaïda. Son objectif déclaré était d'utiliser le territoire yéménite comme base arrière pour porter des coups aux régimes arabes alliés de l'occident, en particulier l'Arabie Saoudite et le Yémen, mais aussi aux puissances occidentales et en premier lieu les États-Unis. De manière tout à fait significative, en 2009 et 2010, les États-Unis et l'Arabie saoudite avaient tous deux été la cible d'attentats manqués d'AQPA. Opérant depuis début 2011 dans le Sud et l'Est du pays, le réseau disposait de repaires dans les zones montagneuses des gouvernorats d'Abyan, de Chabwah, de Mareb et d'al-Jawf. Au cours des premiers mois de 2011, il a profité de l'affaiblissement du pouvoir central yéménite pour renforcer son implantation dans le Sud et l'Est du pays. Fin mai 2011, des alliances conclues avec des chefs tribaux opposés au maintien au pouvoir du président Saleh, ont notamment permis aux combattants d'AQPA de prendre le contrôle des principales localités du gouvernorat d'Abyan, dont son chef-lieu, Zinjibar, le 27 mai 2011.

---

<sup>11</sup> Communiqué de l'AFP, « Des heurts entre police et manifestants font deux morts au Yémen », 16 février 2011.

<sup>12</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen: la contestation touche le nord », 21 février 2011.

<sup>13</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen: démission du gouverneur d'Aden, 20 morts dans des combats, défection de 60 officiers », 21 mars 2011.

<sup>14</sup> François-Xavier TREGAN, « Yémen : au nord, une guerre à huis clos », *Le Monde*, 28 mai 2012.



Base 802849AI (C00296) 2-02

Carte 2 : Saada et Zinjibar<sup>15</sup>

De son côté, la question du Sud était réapparue en septembre 2007 avec des protestations d'anciens membres des forces armées du Sud contre le faible niveau de leurs pensions. À cela s'étaient ajoutées d'autres revendications liées à un sentiment général, dans les gouvernorats du Sud, d'exclusion politique et économique. Elles portaient notamment sur les conditions de recrutement dans la fonction publique, mais aussi le partage des revenus pétroliers, dont les principales zones d'extraction étaient situées dans l'ancien Yémen du Sud. La répression des manifestations par la violence avait conduit dès 2008 à un début de structuration du mouvement, avec l'émergence du Mouvement du Sud, et à sa radicalisation, avec sa division entre partisans de l'autonomie et de l'indépendance. Début 2011, le Mouvement du Sud a d'abord apporté son soutien au mouvement de contestation du régime, allant jusqu'à demander à ses partisans de « *surseoir à leurs demandes de sécession* »<sup>16</sup>. Dans une déclaration, le numéro deux du Mouvement, le général à la retraite Abdallah Hassan al-Nakhibi, leur demandait en effet « *de ne plus appeler à la sécession, et [de] se joindre à la révolution* ». « *Il faut pour le moment libérer le nord et le sud du Yémen de ce tyran, et nous pourrons*

<sup>15</sup> University of Texas Libraries.

<sup>16</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen: la pression s'accroît sur le président Saleh », 2 mars 2011.

*ensuite nous tourner vers la cause sudiste »<sup>17</sup>*, ajoutait-il. Dès le mois d'avril cependant, des tensions, parfois violentes, sont apparues entre les directions du Mouvement du Sud et celle du mouvement de contestation du régime (dominé par des Yéménites du Nord), en raison de l'impossibilité de parvenir à un accord sur le règlement de la question du Sud dans la période qui devait suivre la chute du régime. En juin, la rupture était consommée, les partisans du Mouvement du Sud appelant de nouveau à la sécession et continuant d'appeler à la chute du régime tout en marquant qu'elle ne suffirait pas à résoudre la question du Sud.

### *Le fédéralisme comme antidote aux menaces persistantes de fragmentation ? (depuis février 2012)*

Face à ces dynamiques centrifuges, le président Hadi, élu le 21 février 2012, s'est orienté vers une politique de renforcement de l'État central et de défense de l'unité du pays. Ceci s'est notamment traduit par des appels au dialogue adressés à la rébellion al-Houthi et au Mouvement du Sud, par le déclenchement d'une épreuve de force avec la mouvance islamiste radicale ainsi que le lancement et la conduite de la Conférence de Dialogue National (C.D.N.) dont l'objet était de discuter des réformes du système politique.

Le 13 octobre 2012, le président Hadi a exhorté toutes les parties, y compris la rébellion el-Houthi et le Mouvement du Sud, à y prendre part et déclaré que les discussions porteraient également sur les questions du Sud et de Saada<sup>18</sup>. Fin mai 2012, la commission préparatoire de la C.D.N. a annoncé que les rebelles zaydites, qui contrôlaient toujours le gouvernorat de Saada, avaient donné leur accord pour y participer.

Quant au Mouvement du Sud, il restait divisé, en mai 2012, entre les autonomistes favorables à un système fédéral et les partisans de la sécession, la faction de l'ancien vice-président al-Baid. Le 7 juillet 2012, celui-ci a appelé ses partisans à continuer à revendiquer pacifiquement l'indépendance et a réitéré son refus de participer au Dialogue National<sup>19</sup>. Un congrès du Mouvement sudiste s'est ensuite ouvert le 30 septembre 2012 à Aden, sans la participation de la faction d'al-Baid. Le dirigeant sudiste Hassan Baoum a insisté, dans le discours d'ouverture, sur le refus des sudistes de « *l'occupation du Nord* » et sur leur détermination à définir un programme de « *lutte pacifique* » pour l'autonomie du Sud. Il a aussi affirmé que l'aboutissement du soulèvement contre M. Saleh avait « *déçu les espoirs* » des sudistes qui en attendaient une reconnaissance de leurs revendications. Le 3 octobre 2012, le Mouvement du Sud a d'abord annoncé sa décision de boycotter le Dialogue National et a proposé comme alternative un forum « *sous supervision internationale, pour rétablir l'ex-État du (Yémen du) Sud* »<sup>20</sup>. Par ailleurs, ses dirigeants présents à une réunion au Caire le 11 novembre ont réclamé « *le droit à l'autodétermination* »<sup>21</sup>. Du 21 au 26 février 2013, à l'occasion du

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Communiqué de l'AFP, « Le président yéménite exhorte toutes les parties à participer au dialogue », 13 octobre 2012.

<sup>19</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen: deux morts et 12 blessés dans une marche d'autonomistes sudistes », 7 juillet 2012.

<sup>20</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen: un groupe séparatiste annonce son boycott du dialogue national », 3 octobre 2012.

<sup>21</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen : L'émissaire de l'ONU appelle à un dialogue national sans condition », 11 novembre 2012.

1<sup>er</sup> anniversaire du départ du président Saleh, des heurts répétés à Aden entre forces de sécurité et militants séparatistes de la faction d'Al-Baïd, se sont soldés par la mort de neuf personnes<sup>22</sup>. Dans ce contexte, des dirigeants sudistes autonomistes, réunis le 9 mars 2013 à Dubaï sous l'égide de l'ONU, ont finalement affirmé que le dialogue était le seul moyen de parvenir à un règlement de la question sudiste, ouvrant ainsi la voie à la participation à la conférence d'une partie de la faction autonomiste du Mouvement<sup>23</sup>.

En ce qui concerne la mouvance islamiste radicale yéménite, l'approche retenue a été très différente. Dès son élection le 21 février 2012, le nouveau président avait fait de la lutte contre AQPA une priorité et appelé à l'unité du pays avec le soutien de l'armée et des chefs tribaux<sup>24</sup>. Il avait aussi misé sur une action coordonnée yéméno-américaine, les Américains prenant à leur compte des frappes aériennes contre les chefs du réseau et les Yéménites des opérations terrestres contre les combattants. Plusieurs chefs du réseau ont ainsi été éliminés en avril et en mai 2012 dans le Sud et l'Est dans des frappes aériennes attribuées aux Américains<sup>25</sup>. Au sol, l'armée yéménite a déployé des forces estimées à environ 20 000 hommes. En combinant frappes aériennes et opérations terrestres, renforcées par des supplétifs tribaux et conseillées par des experts américains<sup>26</sup>, les forces gouvernementales ont lancé, à partir du 12 mai 2012, une offensive pour reprendre le contrôle du gouvernorat d'Abyan. Le 12 juin 2012, elles sont finalement parvenues à reconquérir Zinjibar et Jaar, les deux principales villes du gouvernorat contrôlées depuis environ un an par les partisans d'AQPA<sup>27</sup>. Délogés du gouvernorat, les combattants islamistes se sont dispersés dans les zones montagneuses entre les gouvernorats de Chabwah et d'Abyan et plus à l'est vers le Hadramout. Simultanément, ils ont multiplié les attentats contre les responsables des services de sécurité et des forces armées et ont lancé des attaques spectaculaires à Sanaa et à Aden. Le 21 mai 2012, 96 membres des forces de sécurité ont ainsi été tués dans un attentat commis dans la capitale lors de la préparation du défilé marquant le 22<sup>e</sup> anniversaire de l'unification du Nord et du Sud. Dans un communiqué, AQPA a revendiqué l'attentat. « *Nous rappelons aux collaborateurs qui dirigent l'armée [...] que la guerre américaine à Abyan [...] ne peut avoir lieu alors que vous êtes en sécurité à Sanaa. Nous nous vengerons* », écrivait le réseau<sup>28</sup>. Dans le même temps, les opérations des forces armées yéménites et les attaques aériennes attribuées aux Américains (frappes de drones) se sont poursuivies à un rythme soutenu.

La Conférence de Dialogue National (C.D.N.) s'est finalement ouverte à Sanaa le 18 mars 2013, en présence de 565 délégués représentant les partis politiques, la rébellion zaydite, une partie de la fraction autonomiste du Mouvement du Sud (essentiellement celle liée au président Hadi), et les

---

<sup>22</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen : libération de deux chefs séparatistes pour calmer le Sud », 28 février 2013.

<sup>23</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen : les participants au dialogue national », 15 mars 2013.

<sup>24</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen: attentat meurtrier le jour de la prestation de serment du président », 25 février 2012.

<sup>25</sup> Communiqué de l'AFP, 12 mai 2012 « Yémen: l'armée célèbre une première victoire contre Al-Qaïda dans le Sud », 12 mai 2012.

<sup>26</sup> Communiqué de l'AFP, « L'armée yéménite, conseillée par des Américains, progresse face à Al-Qaïda », 16 mai 2012.

<sup>27</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen: l'armée affirme avoir mis en déroute Al-Qaïda dans le sud », 12 juin 2012.

<sup>28</sup> Communiqué de l'AFP, « Le Yémen célèbre l'anniversaire de son unification au lendemain d'un attentat sanglant », 22 mai 2012.

composantes de la société civile. Elle devait élaborer une nouvelle constitution et préparer pour février 2014 des élections générales<sup>29</sup>.

Fin octobre 2013, la question de la structure de l'État n'avait toujours pas été résolue. Les délégués semblaient converger vers un compromis prévoyant la création d'un État fédéral, mais continuaient de s'opposer sur les détails de sa mise en œuvre. Les autonomistes sudistes réclamaient notamment un État fédéral formé de deux entités, le Nord et le Sud, tandis que les délégués nordistes du C.P.G., ainsi que le président Hadi, proposaient qu'il soit formé de plusieurs entités<sup>30</sup>.

La suite du processus s'est ensuite jouée en trois étapes. Le 21 janvier 2014, dans un climat de violence marqué par deux attentats mortels contre des délégués du C.D.N., un accord sur un document final devant servir de référence à l'élaboration de la nouvelle Constitution et prévoyant l'instauration d'un État fédéral a été annoncé. Il donnait au président Hadi le choix entre former deux régions dans le sud et quatre dans le nord, ou deux grandes régions (Nord et Sud), ou bien choisir une autre option<sup>31</sup>. Le 25 janvier, lors de la cérémonie marquant la fin de la C.D.N., le président Hadi s'est engagé à lancer rapidement les travaux de rédaction de la nouvelle Constitution et de la construction d'un État fédéral. Finalement, le 10 février, la commission formée par le président pour découper le pays en plusieurs régions, de deux à six, a indiqué qu'elle avait retenu le principe d'un État fédéral composé de six provinces, quatre au nord et deux au sud : Azal, Saba, Janad et Tahama au nord ; Aden et Hadramaout au sud. Le nouveau découpage territorial du pays figurera dans la future Constitution qui devra être élaborée dans un délai d'un an et sur la base de laquelle se tiendront des élections générales.<sup>32</sup> Dès le 11 février, des membres de la faction autonomiste du Mouvement du Sud et les rebelles zaydites du nord faisaient cependant savoir qu'ils rejetaient le découpage du futur État fédéral en six provinces.<sup>33</sup> Par la suite, passant à l'offensive et se faisant désormais appelée Ansaruallah (partisans de Dieu), la rébellion el-Houthi a pris le contrôle du chef-lieu éponyme du gouvernorat d'Amran, situé au nord de Sanaa, le 8 juillet 2014. Elle a ensuite organisé des manifestations massives dans la capitale début août avant de s'emparer le 21 septembre, au terme de combats qui auraient fait environ 275 morts, de sites politiques et militaires implantés dans la ville. Cette offensive qui les a conduits à Sanaa, témoignerait de la volonté des rebelles zaydites de chercher à élargir leur zone d'influence dans le futur État fédéral.<sup>34</sup>

Au total, fin 2014, au terme de trois années particulièrement troublées au Yémen, le fédéralisme peinait toujours à s'imposer comme la solution politique susceptible de contenir les dynamiques de fragmentation.

#### *La dimension géopolitique des événements des années 2011-2014*

Les événements des années 2011-2014 doivent en fait être replacés dans le cadre séculaire de la poursuite chaotique de la construction de l'État-nation yéménite. Le schéma général est bien celui

---

<sup>29</sup> Communiqué de l'AFP, «Le Yémen entame un dialogue national crucial pour son avenir», 18 mars 2013.

<sup>30</sup> « La « question sudiste » au Yémen : comment éviter l'implosion du pays », *L'Orient Le Jour*, 5 octobre 2013.

<sup>31</sup> Communiqué de l'AFP, «Yémen : la fin du dialogue national endeuillé par deux attentats», 21 janvier 2014.

<sup>32</sup> Communiqué de l'AFP, «Yémen : le principe d'un État fédéral de six provinces retenu», 10 février 2014.

<sup>33</sup> Communiqué de l'AFP, «Yémen : Sudistes et rebelles chiites rejettent le découpage fédéral», 11 février 2014.

<sup>34</sup> Communiqué de l'AFP, «Yémen : la résurgence de la rébellion chiite», 21 septembre 2014.

d'un nouvel affrontement entre un pouvoir ancré au nord et des structures politiques périphériques embryonnaires.

En 2011 et 2012, le choix a été fait au Yémen d'« *un changement de régime progressif* »<sup>35</sup> avec le retrait du président Saleh et son remplacement par l'ancien vice-président Hadi. En dépit des origines sudistes du nouveau président, le régime continue d'être perçu comme dominé par les nordistes tandis que l'ancien président demeure à la tête de son parti, le C.P.G. Selon les meilleures traditions de la cryptocratie yéménite, il continue d'exercer « *son influence dans les coulisses* »<sup>36</sup>.

Dans une perspective géopolitique, l'État central, toujours implanté à Sanaa, au cœur des hauts plateaux centraux et de la zone de peuplement zaydite, continue d'être défié par des structures politiques diverses, « *d'orientations divergentes* », mais surtout périphériques et « *incapables* » de coordonner leurs actions pour « *étendre leur contrôle sur le cœur du plateau* »<sup>37</sup>. Il s'agit de la rébellion al-Houthi au nord, du Mouvement du Sud dans la partie méridionale, et de la mouvance islamiste radicale au Sud et à l'Est. Les relations entre ces différentes structures sont singulièrement limitées, voire même conflictuelles, comme en témoignent les affrontements armés récurrents entre les rebelles al-Houthi et les combattants d'AQPA qui tentent de prendre le contrôle de certaines régions du nord du pays. Le 25 mai 2012, treize personnes ont ainsi été tuées dans un attentat suicide à la voiture piégée contre une base de la rébellion el-Houthi dans le gouvernorat d'al-Jawf. AQPA avait auparavant menacé de lancer des attaques contre la rébellion al-Houthi dans les gouvernorats d'al-Jawf, de Hajja et de Saada, pour venger « *les salafistes de Dammaj* ». Située dans le gouvernorat de Saada, la localité est l'un des principaux centres d'enseignement du salafisme et fait l'objet de fréquentes attaques des rebelles zaydites. De manière tout aussi révélatrice, face à des structures politiques diverses qui le défient, le nouveau pouvoir se montre fidèle à tous ceux qui l'ont précédé en tentant de les réduire par la force (les opérations conduites dans le gouvernorat d'Abyan en mai 2012) ou de les rallier par la négociation (la Conférence de Dialogue National).

## Conclusion : quel avenir pour le Yémen ?

### *Visions internes : les scénarios de sortie de crise*

Les scénarios identifiés avant la conclusion de la C.D.N. étaient au nombre de cinq : un État unifié doté d'un gouvernement centralisé fort, un État unifié doté de gouvernements régionaux forts, un État fédéral, la partition du pays<sup>38</sup> et une « *nouvelle Somalie* »<sup>39</sup>. Ils présentaient la caractéristique commune d'être tous des scénarios de moyen-terme. En effet, aucun d'entre eux, y compris celui d'un État fédéral, vers lequel s'est orienté début 2014 le Yémen, n'exclut la possibilité qu'il débouche

---

<sup>35</sup> Laurent BONNEFOY, « Départ d'Ali Abdallah Saleh, maintien du régime ? », *Encyclopédie l'état du monde*, septembre 2012.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Xavier DE PLANHOL, *Les nations du prophète, op.cit.*

<sup>38</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), « Breaking point? Yemen's Southern question », Crisis Group Middle East Report N°114, 20 October 2011,

<sup>39</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen: le président Saleh se voit en dernier rempart contre le chaos », 27 mars 2011.

à plus long terme, d'abord sur de nouvelles dynamiques de fragmentation, puis, en réaction à celles-ci sur un nouveau processus d'unification autour d'un Etat fort.

Le scénario d'un État unifié doté d'un gouvernement centralisé fort n'a pas été retenu par la C.D.N. Il demeure l'expression extrême du projet unitaire originel, inlassablement poursuivi par le régime de l'imamat zaydite puis par ceux, républicains, du nord et du sud, mais aussi le Yémen unifié de 1990. Il se traduirait par la mise en place d'un État fonctionnel fort implanté dans les hauts plateaux centraux, disposant d'une administration centralisée et de forces armées suffisantes pour lui permettre de contrôler sans partage l'ensemble des hautes et basses terres périphériques. Un tel État serait cependant probablement dominé par des factions militaires originaires du nord du pays (et donc zaydites). Il ne correspondrait pas aux aspirations du mouvement de contestation populaire dont les membres aspirent à la construction d'un État de droit moderne et d'une démocratie participative. Il pourrait à terme déboucher sur de nouveaux troubles et des tendances séparatistes renouvelées dans le Sud.

Le scénario d'un État unifié doté de gouvernements régionaux forts n'a, semble-t-il, pas non plus été retenu. Il s'agissait de conserver un État central et unitaire tout en déléguant des pouvoirs significatifs à des pouvoirs régionaux établis dans les gouvernorats. Cette option a fait néanmoins l'objet de discussions entre les principaux acteurs politiques yéménites. Elle aurait permis de parvenir à un compromis entre la demande d'autonomie du Sud et les appréhensions du Nord face au séparatisme sudiste, mais aussi de satisfaire les revendications des régions du Nord qui se sont toujours senties marginalisées par la concentration du pouvoir et des ressources dans la capitale.

La mise en place d'un État fédéral est le scénario vers lequel se sont finalement orientés les délégués de la C.D.N. L'option retenue, acceptable pour les délégués nordistes de la C.D.N., soit quatre provinces dans le nord et deux dans le sud, n'a satisfait cependant ni les délégués sudistes, ni ceux de la rébellion zaydite. Les premiers défendaient l'option de deux États fédéraux couvrant les territoires des anciens États du Nord et du Sud, une option qui aurait eu l'avantage de ménager une transition permettant de préparer l'indépendance<sup>40</sup>. Les seconds ont également rejeté le découpage. "*Nous l'avons rejeté, car il divise le Yémen entre régions pauvres et régions riches*", a déclaré leur représentant au C.D.N.<sup>41</sup>. Les zones qu'ils contrôlent devraient faire partie de la province d'Azal, laquelle ne disposera ni d'accès à la mer, ni de ressources pétrolières. Or, selon leur représentant, leur fief du gouvernorat de Saada « *a des liens culturels, sociaux et géographiques forts avec le gouvernorat d'Hajja (sur la côte la mer Rouge), et celui d'Al-Jawf* », qui recouvre une zone pétrolière<sup>42</sup>.

La partition du pays constituerait un scénario beaucoup plus radical. Selon les partisans de cette solution, essentiellement la faction séparatiste du Mouvement du Sud, l'État central, quelle que soit sa forme, ne saurait être qu'une émanation de la société tribale du Nord et ne peut donc conduire qu'à la domination du Sud. Ce scénario, inacceptable pour la population du Nord et une partie de celle du Sud, conduirait probablement, à brève échéance, à une nouvelle guerre civile.

---

<sup>40</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « *Breaking point? Yemen's Southern question* » *op.cit.*

<sup>41</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen : Sudistes et rebelles chiites rejettent le découpage fédéral », 11 février 2014.

<sup>42</sup> *Ibid.*

Le dernier scénario, celui d'une « *nouvelle Somalie* », se traduirait par une décomposition de l'État central et l'apparition, dans les différentes régions du pays, d'entités autonomes non reconnues par la communauté internationale, de formes variables, aux limites extérieures mouvantes et entretenant entre elles des relations conflictuelles. Il correspondrait précisément à celui décrit par le président Saleh en mars 2011.

Il apparaît que, parmi ces cinq scénarios, le premier, celui d'un gouvernement centralisé fort, et les deux derniers, la partition et la décomposition du pays, étaient les plus susceptibles de conduire, à moyen terme, à de nouvelles escalades de la violence politique au Yémen.

Quant au scénario de la construction d'un État fédéral, il n'est pas non plus exempt de risques et le recul manque encore pour déterminer si à moyen terme il permettra de contenir ou au contraire amplifiera les dynamiques de fragmentation du pays. À titre d'exemple, du 5 janvier au 4 février 2014, de violents combats ont opposé dans le gouvernorat d'Amran les rebelles zaydites du Nord à des groupes tribaux de la confédération des Hached. Les deux parties semblaient chercher à gagner du terrain avant l'annonce de la délimitation des provinces devant former le nouvel État fédéral<sup>43</sup>. De même, les événements de juillet- septembre 2014, avec la prise de contrôle partielle de Sanaa par la rébellion al-Houthi, peuvent être interprétés comme la volonté de celle-ci d'étendre sa zone d'influence avant la délimitation des provinces du futur État fédéral.

#### *Visions externes : l'influence limitée des acteurs extérieurs*

Les principaux acteurs extérieurs, à savoir les membres du C.C.G., les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Union européenne et les Nations unies, continuent tous d'apporter leur soutien au principe de l'unité du pays. Ils se partagent en deux catégories : les acteurs régionaux et internationaux. Étant donné le rôle joué par le C.C.G., et notamment l'Arabie Saoudite, mais aussi les puissances occidentales dans l'amorce de règlement de la crise en cours, il peut paraître paradoxal de décrire cette influence comme limitée. Néanmoins, en dépit des velléités de la politique régionale saoudienne, hantée par la perspective, à la frontière méridionale du royaume, d'un Yémen unifié, peuplé et fort, et, plus récemment, attentive aux conséquences du printemps arabe, force est de constater que la capacité saoudienne d'influence sur les événements, notamment lors de l'unification de 1990 et de la guerre civile de 1994, est demeurée finalement limitée. Quant à « *l'intérêt des puissances pour le Yémen* », il a toujours « *été à éclipses, et [...] plus souvent rhétorique que réel* »<sup>44</sup>. Finalement, la volonté d'unité et parfois de désunion des dirigeants et de la population yéménites a toujours été beaucoup plus déterminante pour l'évolution du processus de construction de l'État-nation que l'influence des acteurs extérieurs.

« Saudi Arabia officially supports unity, but there is much speculation among Yemenis from across the political spectrum whether this is its real position »<sup>45</sup>. La perception yéménite des ambiguïtés de la politique saoudienne à l'égard du Yémen est admirablement décrite dans cette phrase. Ces doutes

<sup>43</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen : cessation des hostilités entre les rebelles chiites et des tribus », 4 février 2014.

<sup>44</sup> Ghassan SALAME, « Les dilemmes d'un pays (trop) bien situé », in Rémy LEVEAU, Franck MERMIER et Udo STEINBACH (dir.), *Le Yémen contemporain*, Paris, Karthala, 1999, pp. 37-60.

<sup>45</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Breaking point? Yemen's Southern question », *op.cit.*

sont notamment liés à l'accueil par l'Arabie Saoudite, à l'issue de la guerre civile de 1994, d'un certain nombre de dirigeants du Sud, mais aussi à ses ambitions supposées vis-à-vis de l'Hadramaout, qu'elle est soupçonnée de souhaiter voir accéder à l'indépendance ou de vouloir annexer pour se ménager un accès sur le golfe d'Aden. Les preuves concrètes d'un soutien saoudien aux séparatistes du Sud manquent cependant aujourd'hui pour étayer ces soupçons.

Quant à la position de l'ONU, elle a été rappelée dès le 11 novembre 2012 par M. Jamal Ben Omar, son émissaire au Yémen. « Les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU soulignent l'intégrité territoriale et la souveraineté de la République yéménite » a-t-il indiqué<sup>46</sup>. Dans ce cadre, les puissances occidentales ont toujours indiqué leur soutien à l'unité et surtout à la stabilité du Yémen. Elles ont aussi souvent paru mettre en avant des préoccupations sécuritaires. C'est le cas notamment des États-Unis dont les relations passées avec le régime du président Saleh et la contribution actuelle à la lutte contre les groupes armés islamistes radicaux sont aujourd'hui la cause de frustrations au sein du Mouvement du Sud, lequel considère les opérations contre AQPA comme un sujet secondaire par rapport à la question du Sud. Il convient cependant de noter que les États-Unis ont aussi apporté leur soutien au processus de réforme de l'État yéménite et que ces réformes pourraient in fine permettre aux gouvernorats du Sud d'obtenir davantage d'autonomie dans un système éventuellement fédéral<sup>47</sup>.

Au total, la construction d'un État fédéral au Yémen sera un processus long et nécessitera dans les prochaines années un engagement fort des dirigeants du pays. Auparavant, l'affaiblissement de l'État central yéménite depuis 2011 pourrait toujours à moyen terme déboucher sur l'affirmation, plus ou moins durable, de structures politiques périphériques embryonnaires. Ces difficultés doivent cependant être replacées dans le contexte d'une histoire géopolitique séculaire et caractérisée par un projet unitaire portée par les régimes et les dirigeants successifs du pays, mais aussi, en dépit des particularismes régionaux, par le sentiment national ainsi que la conscience d'une identité yéménite commune. Bien que sérieuses, elles pourraient en fin de compte n'apparaître rétrospectivement que comme un nouvel épisode tumultueux de la déjà longue histoire du laborieux et chaotique processus de construction de l'État-nation yéménite.

---

<sup>46</sup> Communiqué de l'AFP, « Yémen : L'émissaire de l'ONU appelle à un dialogue national sans condition », 11 novembre 2012.

<sup>47</sup> International Crisis Group, « Breaking point? Yemen's Southern question », *op.cit.*

## Références bibliographiques

- Communiqués de l'A.F.P., 2010-2014.
- Rochdy ALILI, « *Qu'est-ce que l'islam ?* », *La Découverte Poche*, 2000.
- International Crisis Group, « *Yemen: Defusing the Saada Time Bomb* », *Crisis Group Middle East Report*, N°86, 27 mai 2009.
- International Crisis Group, « *Breaking point? Yemen's Southern question* », *Crisis Group Middle East Report* N°114, 20 octobre 2011.
- International Crisis Group, « *Yemen: Enduring Conflicts, Threatened Transition* », *Crisis Group Middle East*, Report N°125, 3 juillet 2013.
- International Crisis Group, « *Yemen's Southern Question: Avoiding a Breakdown* », *Crisis Group Middle East*, Report N°145, 25 septembre 2013.
- Xavier DE PLANHOL, *Les nations du prophète: manuel géographique de politique musulmane*, Librairie Arthème Fayard, 1993, pp. 107-121.
- Laurent Bonnefoy, « Départ d'Ali Abdallah Saleh, maintien du régime », *Encyclopédie de l'état du monde*, septembre 2012, consulté le 4 novembre 2012.
- Laurent BONNEFOY, André BOURGEY et Serge CLEUZIOU, « Le Yémen », *Encyclopedia Universalis*, consulté le 3 octobre 2012.
- Bichara KHADER, « Le printemps arabe : un premier bilan » et Marine Poirier, « Yémen : mouvement révolutionnaire et logique de préservation du système », *Centre tricontinental et Éditions Syllepse*, pp. 109-119.
- April LONGLEY ALLEY, « La « question sudiste » au Yémen : comment éviter l'implosion du pays », *L'Orient Le jour*, 5 octobre 2013.
- Ghassan SALAME, « Les dilemmes d'un pays (trop) bien situé », in Rémy Leveau, Franck Mermier et Udo Steinbach (dir.), *Le Yémen contemporain*, Paris, Karthala, 1999, pp. 37-60.
- François-Xavier TREGAN, « Yémen : au nord, une guerre à huis clos », *Le Monde*, *Le Monde*, 28 mai 2012.

## ➤ L'ECLATEMENT DE L'ORDRE POLITIQUE LIBYEN, CAUSE ET CONSEQUENCE D'UNE FRAGMENTATION TERRITORIALE EN CONSTANTE EVOLUTION

**Yasmine SBAIA**

*Chercheuse*

« The best example for Libya to follow is West Germany after the World War II. West Germany dismantled every part of the state that was created by Hitler. East Germany didn't <sup>1</sup>».

Citation d'un commandant de brigade à Sebha.

Le 4 novembre 2013, dans la ville d'Ajdabiya au sud-ouest de Benghazi, Ibrahim Jedran, directeur du bureau politique du Conseil de Barqa<sup>2</sup>, annonçait la formation d'un gouvernement autoproclamé, avec à sa tête 24 ministres chargés de la gestion administrative du territoire nouvellement délimité et divisé en quatre départements (Ajdabiya, Tobrouk, Benghazi, Jebel Akhdar de Derna), tout en indiquant que ce geste ne constituait pas le prélude à une sécession par rapport au reste de la Libye, mais représentait l'unique moyen de faire face à la marginalisation de l'autorité centrale. Certes motivé par une sorte de fédéralisme par opportunisme, ce geste n'en constituait pas moins le franchissement d'une étape supplémentaire vers une forme de décentralisation territoriale et fonctionnelle. Auparavant, en juin 2013, Ahmed Zubair al-Senoussi, descendant de l'ancien roi Idriss Al-Senoussi renversé par Kadhafi en 1969, avait quant à lui déclaré l'autonomie de la Cyrénaïque suite à la création d'un Conseil National de Cyrénaïque, érigeant la région en « un territoire fédéral dans le cadre de l'État libyen, qui commencera à gérer ses propres affaires à compter de cette date ». Il avait ajouté que la région orientale appliquerait la constitution libyenne de 1951<sup>3</sup> et établirait un parlement et un gouvernement régional. Selon un de ses proches, cette décision découlait en particulier de « l'incapacité du gouvernement à prendre des mesures décisives » et conduisait la Cyrénaïque à « assurer elle-même la gestion de ses affaires en attendant que le reste du pays se pacifie ». Cette annonce avait elle-même été précédée le 6 mars 2012 d'une proclamation de « semi-autonomie » et de la mise en place d'un Conseil intérimaire de Barqa par près de 3 000 cheikhs tribaux - dont al-Senoussi – et des notables de la région, semi-autonomie que le Conseil National de Transition (CNT) avait aussitôt dénoncée depuis Tripoli comme le prodrome d'une partition « à la soudanaise » du pays.

En dépit de l'opposition formulée à leur encontre par le pouvoir central, à cette époque représenté par le Congrès Général National (CGN) issu des élections du 7 juillet 2012, et au-delà de leur signification politique, de telles annonces et les réactions qu'elles ont suscitées, posent la question du devenir de l'État libyen, qui date seulement de 1952 et résulte de l'agrégation de trois grandes régions (la Tripolitaine à l'Ouest, le Fezzan au Sud et la Cyrénaïque à l'Est). Or, aux revendications émanant de la Cyrénaïque, qui insistent sur une décentralisation administrative et financière, s'ajoutent de nouvelles démarches favorisant une évolution vers le fédéralisme, comme le fait que

---

<sup>1</sup> « Le meilleur exemple à suivre pour la Libye est celui de l'Allemagne de l'Ouest après la Seconde guerre mondiale. L'Allemagne de l'Ouest a démantelé chaque partie de l'État créée par Hitler. L'Allemagne de l'Est ne l'a pas fait ». Citation d'un Commandant de Brigade à Sebha, interrogé par International Crisis Group. Voir ICG, « Divided we stand: Libya's enduring conflicts », 8 mai 2012, p.25.

<sup>2</sup> Nom arabe de la Cyrénaïque.

<sup>3</sup> Voir le document en annexe.

les régions de Misrata, véritable État dans l'État, et du Jebel Nefoussa, jusqu'à maintenant incluses dans la Tripolitaine, se soient désignées comme des régions à part entière. À ce contexte particulier s'est ajoutée la perte de contrôle progressive par les autorités centrales d'un vaste territoire situé au sud du pays – déclaré en décembre 2012 « zone militaire fermée » -, qui, malgré son éloignement des centres de pouvoir, n'en revêt pas moins une dimension hautement stratégique, à raison de plus dans les circonstances sécuritaires actuelles dans l'espace sahélo-saharien.

Partant de là, doit-on considérer que ces forces centrifuges pourraient aboutir, notamment en Cyrénaïque, à des formes de partition non achevées et non reconnues internationalement, voire dans le cas de figure le plus extrême, quoique largement moins probable, à une sécession en bonne et due forme ?

En dépit des apparences, l'hypothèse de séparatismes revendiqués ne semble pas la plus plausible, car si domine dans l'ensemble du pays un sentiment d'appartenance locale, régionale et identitaire fort, s'accompagnant d'un rejet du pouvoir central, il n'existe pas réellement de consensus sur des projets autonomistes cohérents, tout comme il n'existe pas non plus de remise en cause du fait que la Libye forme une entité.<sup>4</sup> Pour autant, l'articulation entre d'une part un pouvoir local autonomisé, qui constitue *de facto* la forme de gouvernance privilégiée dans la Libye post-Kadhafi, et d'autre part la volonté d'ériger un État central fort et redistributeur, aujourd'hui inexistant, apparaît plus que jamais problématique au vu de l'éclatement du pays.

## **Retour historique : particularismes régionaux et expérience fédéraliste**

### *L'exemple de la Cyrénaïque : un microcosme représentatif de la diversité libyenne, en quête d'autonomie*

La population de la Cyrénaïque s'élève approximativement à 1,6 million d'habitants, soit environ un quart de la population libyenne. La Cyrénaïque est divisée d'une part entre une large population d'origine arabe, répartie dans les villes situées notamment sur la côte, et d'autre part, une minorité noire majoritairement rurale, les Toubous, largement concentrés au Sud. Elle concentre environ 700 tribus.

La région est historiquement caractérisée par une forte tradition de résistance. En 1920, sous domination italienne, un émirat de Cyrénaïque fût instauré puis dissout par la puissance coloniale, ce qui créa de forts antagonismes entre Barqa et le nouveau pouvoir centralisateur, qui n'hésita pas à réprimer sévèrement l'insurrection menée par la confrérie senoussite.

Dans cette région, la particularité de la répartition tribale réside dans le fait que la quasi-totalité des tribus dispose de branches localisées sur l'ensemble du territoire libyen (particulièrement dans les villes de Misrata, Zawiya, Zouwara, Jebel Nafoussa, Zintan, mais aussi dans des quartiers de Tripoli, reconnus pour abriter une forte population originaire de Cyrénaïque, tels que Tajoura, Souq al-Joumou'a, Fashloum). De ce fait, la Cyrénaïque apparaît comme un « microcosme » représentatif du

---

<sup>4</sup> Patrick HAIMZADEH, "Enjeux", *La lettre de l'IRSEM* n°9, décembre 2012.

caractère pluri-tribal de la Libye, dont le centre névralgique se situe à Benghazi, où vit une large population marchande<sup>5</sup>.

Sous la monarchie idrisside, qui en était originaire, la région fût particulièrement valorisée. Après le coup d'État de 1969, Kadhafi perçut rapidement la capacité de nuisance de cette région, fief de la confrérie Senoussiya dont était issue la monarchie renversée. C'est pourquoi il purgea l'armée des officiers issus de la Senoussiya et expropria de nombreux notables, notamment ceux des tribus Saadi, représentant les plus grandes familles, en les remplaçant par des tribus moins influentes. Les tribus Saadi, descendantes des Bani Souleim, eux-mêmes issus de la Péninsule arabe, sont historiquement connues pour être les tribus les plus puissantes de Cyrénaïque<sup>6</sup>. Ces faits historiques nous éclairent particulièrement sur le rôle essentiel joué par les tribus en Libye : ces dernières représentaient des pions politiques et stratégiques que les dirigeants manipulaient afin d'assurer la solidité de leur règne, en réorganisant le maillage et l'assise territoriale de ces pouvoirs locaux intermédiaires.

Un autre paramètre, plus contemporain, a de nouveau illustré la capacité de puissance contestataire de la région : la révolution du 17 février 2011 a pris comme point de départ la Cyrénaïque. Un proverbe libyen – trivial, certes, mais révélateur - illustre le pouvoir spécifique de cet épice : « When Benghazi sneezes, Libya catches a cold »<sup>7</sup>.

#### *L'expérience inaboutie d'un fédéralisme « monarchique » : 1951 – 1963*

Le débat sur la forme d'organisation étatique en Libye n'est pas une nouveauté. Le contexte dans lequel il s'est inscrit depuis la chute de Kadhafi n'est cependant plus le même. À l'époque de la création de l'État libyen en 1951, des divisions à ce sujet existaient déjà au sein du Conseil National de Libye<sup>8</sup>. Les États membres des Nations unies étaient eux-mêmes partagés entre partisans de la division du pays, défenseurs de l'indépendance en tant qu'État unitaire et une minorité pour l'instauration d'un protectorat. Le mouvement de libération libyen était, quant à lui, largement uni et réclamait une indépendance totale. Le marché finalement conclu fut simple : l'indépendance de la Libye sous la forme d'un État unitaire, en échange de l'allégeance au roi Idriss dans le cadre d'une monarchie fédérale.

En 1951, l'Assemblée Nationale libyenne a adopté ainsi sa première constitution. Elle fut élaborée par un comité de 60 membres composé d'un nombre égal de représentants issus des trois régions principales, créant de fait un déséquilibre étant donné la répartition de la population sur ces trois territoires. L'actuelle Assemblée Constituante, élue le 20 février 2014 par seulement un tiers de l'électorat libyen, se veut d'ailleurs être une réplique du Comité de 1951 en ce qui concerne la répartition de ses membres. La différence concerne le processus de nomination : les membres sont élus par un vote populaire et non plus désignés par le CGN, comme il était initialement prévu. Est-ce là une manière d'apaiser les revendications autonomistes de la région Est ? Le 2 juillet 2013, le CGN

<sup>5</sup> Frederic WEHREY, *The Struggle for security in Eastern Libya*, Carnegie Middle East Center, septembre 2012, p.4.

<sup>6</sup> Anthony BELL, David WITTER, « *The Libyan Revolution. Roots of rebellion* ». Part 1, Institute for the study of war, Septembre 2011, p.17.

<sup>7</sup> « Quand Benghazi éternue, la Libye s'enrhume ». Frederic WEHREY, *The Struggle for security in eastern Libya*, *op.cit.*, p.5.

<sup>8</sup> Le Conseil National de Libye incluait notamment la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis.

était allé plus loin encore, en votant un article de loi instaurant le siège du comité constitutionnel à al-Baïda, en Cyrénaïque.

En outre, contrairement à 1951, un amendement à la déclaration constitutionnelle provisoire élaboré par le CNT (article 30) en juillet 2012, stipulait la nécessité d'obtenir les deux tiers de la majorité « plus un » pour chaque décision (soit 133 sur 200)<sup>9</sup>. Cet amendement permettait d'éviter qu'une région ne puisse gouverner les deux autres, comme cela a pu se produire par le passé, et de contenir le sentiment historique de marginalisation à l'Est, pouvant alimenter certaines velléités irrédentistes.

En 1951, la négociation au sein de l'Assemblée Nationale prit plus de 35 mois avant d'aboutir à un texte constitutionnel. Durant sa courte existence, le système fédéral était organisé autour d'un pouvoir exécutif, détenu par le Premier ministre, et son cabinet désigné par le roi, cabinet responsable devant la Chambre basse du parlement libyen. La Chambre haute était, elle, constituée de 8 représentants issus des trois provinces. L'autonomie locale était exercée par le biais de gouvernements et de corps législatifs provinciaux.

Le problème s'est cependant vite posé de la rivalité politique existant entre le pouvoir central et les différents pouvoirs locaux. Le roi Idriss al-Senoussi n'était, en réalité, intéressé que par la gouvernance de la Cyrénaïque. Il dut être convaincu de la nécessité de prendre en charge les deux autres régions. En 1963, le roi prit la décision de procéder à la centralisation du gouvernement et dissout les trois régions autonomes, les fractionnant ainsi en des provinces moins puissantes. Sous Kadhafi, la tendance s'est inversée en faveur de l'Ouest, attisant la contestation et menant le cas échéant à des mouvements de rébellion. Ainsi, bien que centralisée, la Libye n'a jamais été réellement organisée sur la base de districts électoraux bien définis. Le système administratif ayant changé à de nombreuses reprises, il n'existe pas de carte représentative du maillage administratif actuel qui fasse réellement consensus. Les frontières entre chaque entité locale ont en effet évolué de manière continue tout au long de la période post-indépendante, ce qui complique d'autant plus la tâche aujourd'hui. Afin de remédier à cela, Ali Zeidan, alors Premier ministre, a décidé en septembre 2013 de réduire le nombre de municipalités de 99 à 90 et de redessiner les frontières de certaines, une décision s'appuyant sur l'amendement le 12 septembre 2013 de la loi 80 relative à l'établissement des municipalités<sup>10</sup>.

L'expérience fédéraliste de 1951 n'a donc *de facto* pas abouti. Le contexte dans lequel s'est matérialisée cette forme de gouvernance étatique n'était cependant pas le même qu'aujourd'hui. À l'époque, la Libye était, selon le Conseil économique et social des Nations unies, l'un des pays les plus pauvres de la planète : il n'y avait ni économie réelle (pas d'industries, ni de ressources énergétiques), ni infrastructures de transports ou de communications. De plus, le coût financier de ce système était considérable, car il fallait alors gérer un gouvernement central et trois gouvernements fédéraux, trois parlements (un dans chaque région), deux « maisons du Parlement » et deux capitales (Tripoli et Benghazi). Par la suite, les revenus pétroliers ont servi d'outils de promotion en faveur de l'État centralisé et unitaire ainsi que de l'intégration et de l'identité nationale. En 2012, plus d'un million de personnes recevaient un salaire octroyé par l'État, et la force de travail n'excédait pas 1,7 million d'actifs.

---

<sup>9</sup> Frederic WEHREY, *The Struggle for security in eastern Libya*, op.cit., p.18.

<sup>10</sup> LIBYA HERALD STAFF, « Municipal elections are back on track: Shahat starts registration », *Libya Herald*, 30 septembre 2013.

Aujourd'hui, le processus inachevé de constitutionnalisation a accentué le degré de conflictualité entre les différents niveaux (locaux/centraux, régionaux/locaux, locaux/locaux). En effet, le maillage social est tel que les différents acteurs trouvent des intérêts à vouloir constamment élargir leurs domaines de compétences et leurs assises territoriales pour pouvoir ensuite les constitutionnaliser. En même temps, le manque de répartition claire des compétences que pourrait apporter une constitution qui légaliserait de fait un fonctionnement étatique précis, permet ces dépassements de légitimité et poussent à la compétition pour l'obtention d'un maximum de prérogatives à chaque échelle.

### **Quadruple conflit d'échelles : national/régional - national/local - régional/régional - local/local**

Depuis la chute de Kadhafi, la Libye a dû faire face à une instabilité endémique alimentée par des conflits localisés en lien avec des questions d'ordre identitaire, de pouvoir, ou concernant la répartition des richesses. Ces conflits reflètent dans une large mesure l'incapacité de l'État à gérer et à administrer le pays.

Le local prédomine toujours sur le national, mais aussi sur le régional. Plusieurs villes ont ainsi tenu en 2012 des élections sans l'accord des autorités centrales. Depuis la révolution, de nombreux conseils locaux civils et militaires ont été élus, sans que ces élections, qui sont des initiatives locales spontanées, n'aient été programmées par le gouvernement central. Cependant, ces scrutins ont aussi provoqué ou ravivé des conflits à l'échelle de certaines localités, où des factions rivales s'affrontent pour s'emparer du pouvoir et du contrôle de ces corps « intermédiaires » que constituent les conseils militaires et civils. La ville de Ghadamès a, par exemple, vu s'affronter d'une part les habitants locaux touaregs - qui ont bénéficié pendant longtemps du régime de Kadhafi - et d'autre part des conseils composés d'éléments révolutionnaires qui ont formé leur propre groupe armé. La concurrence pour la prise de contrôle et la gestion de ces micros territoires autonomisés organise les rapports de force. L'intensification des contentieux entre les différentes localités était prévisible. L'un des chefs du Conseil militaire de Zintan déclarait à ce sujet en mars 2012 :

*« The next war in Libya, if it happens, won't be between pro-Qadhafi and anti-Qadhafi ideologies, but among communities (...). Across the western area, it's not like we as Zintan go and impose ourselves as militarily on these places (...) they know we can be a balancing force in mediating local issues (...)»<sup>11</sup>.*

Au niveau local, les conflits armés territoriaux font, par conséquent, interagir trois catégories d'acteurs: les civils armés, les milices armées et les conseils militaires. Tous ces acteurs sont intrinsèquement liés au sein de la société libyenne. Ils luttent pour le contrôle des axes routiers, notamment dans le sud et l'ouest du pays. Du côté de Koufra, Sebha et Zouwara, des intérêts commerciaux liés aux trafics ont exacerbé les rivalités. Depuis le début du processus révolutionnaire, certaines tribus et grandes familles ont tenté de reconquérir des espaces ou de rééquilibrer les disproportions relatives dans l'attribution, récente ou non, de ceux-ci. Ainsi, les rivalités territoriales

---

<sup>11</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), « Divided we stand: Libya's enduring conflicts », *op.cit.*, p. 26. (« La prochaine guerre en Libye, si cela arrive, ne sera pas une confrontation idéologique entre pro-Kadhafi et anti-Kadhafi, mais une confrontation entre les communautés (...). À travers la région Ouest, ce n'est pas comme si nous, en tant que Zintan, allions nous imposer militairement (...) ils savent que nous pouvons être une force d'équilibre dans la médiation des problèmes locaux (...). »)

n'ont pas seulement émergé au niveau régional (entre les grandes régions), mais surtout au niveau infrarégional (au niveau des villes et des tribus). À Koufra, le conflit qui oppose les membres de l'ethnie noire Toubou à celle de la tribu arabe Zwai illustre particulièrement cette lutte pour la domination des territoires et des trafics. Située dans une région frontalière de l'Égypte, du Soudan et du Tchad, l'oasis de Koufra abrite des trafics en tous genres (drogues, armes, humains). Gelé pendant un temps, le contentieux entre les deux tribus a été réactivé par le contexte postrévolutionnaire et par la militarisation de la société libyenne dans son ensemble. Les Zwai ont menacé de déclarer une zone semi-autonome si les conflits perduraient. Contrairement aux Toubous, ils disposent d'un levier économique puissant, notamment à travers le commerce des armes. Ces conflits à l'échelle urbaine matérialisent à la fois des enjeux identitaires, sociaux, économiques. La marginalisation et l'arabisation des Toubous sous Kadhafi, groupe ethnique localisé notamment au Tchad, cumulées aux politiques de favoritisme et d'armement de la population Zwai face à ces derniers lors de la guerre tchado-libyenne (1975 et 1994), ont contribué à la radicalisation de ses membres dans leur appropriation du territoire. Dans une certaine mesure, les modes de fonctionnement élaborés sous Kadhafi impactent et façonnent encore les relations sociales actuelles. La ville de Sebha a également vu s'affronter les tribus des Ouled Slimane et des Toubous. Ces violences participent de la réorganisation de certains peuplements tribaux.

Partant de là, il est alors possible d'envisager l'existence d'une mobilité des territoires, dans ce sens où ces derniers correspondent à des espaces délimités en fonction des appartenances tribales et des opportunités de conquête territoriale. Le territoire devient ainsi le reflet de la population qui l'institue, cette dernière se projetant au sein de ces mêmes limites qu'elle crée et qu'elle déplace en fonction de ses divers intérêts. La frontière se mue en une réalité locale, qui revêt un caractère identitaire et stratégique. Les frontières administratives et ethniques ne se superposent plus, les redécoupages internes étant la résultante de projections d'un groupe sur un sous-ensemble qu'il considère être sa propriété et qu'il sanctuarise pour différentes raisons (enjeux de pouvoirs, enjeux économiques, enjeux tribaux, etc.). Ainsi, la multiplication de check-points participe de la stratégie de sanctuarisation du territoire national. Ces outils coercitifs, non-officiels et érigés comme de véritables postes-frontières intérieurs, délimitent de nouveaux espaces au sein desquels l'identité nationale n'est plus le principal référent identitaire, mais où, au contraire, les « identités primaires »<sup>12</sup>, font office de laissez-passer, comme dans la ville de Misrata, sorte d'État dans l'État.

Cette répartition « informelle », mais néanmoins effective et réelle de l'espace est rendue possible par l'absence de l'État qui ne joue ni son rôle d'administrateur, de protecteur, et encore moins de médiateur impartial. À titre d'exemple, le gouvernement central a par exemple apporté son soutien aux milices Toubous, les Zwai étant perçus comme les anciens alliés du régime Kadhafi, réitérant de fait les schémas classiques de divisions. Or, il semble essentiel que la périphérie retrouve confiance dans un pouvoir central inclusif et équitable, car ce dernier incarne l'unique trait d'union possible entre le niveau national et le niveau local.

Ainsi, depuis 2011, le gouvernement a souvent choisi de sous-traiter la gestion de ces conflits à des milices locales et à des chefs tribaux, à l'efficacité et à la fidélité variables. Cette sous-traitance a eu pour graves conséquences d'ériger le pouvoir des armes au-dessus du pouvoir politique. En témoignent les événements de mai 2013, durant lesquels plus de deux cents miliciens dotés de canons antiaériens, de lance-roquettes et d'autres armes légères et de petits calibres, ont employé la

---

<sup>12</sup> Terme utilisé par Patrick Haimzadeh pour qualifier le repli sur le clan, la tribu, la ville, voire la région.

force pour obliger les politiques à adopter une loi dite d'isolement politique à l'encontre des anciens partisans de Kadhafi.

## Fédéralisme versus centralisme : un débat imprégné de conflictualités historiques

### *Des ambitions affaiblies par un manque de cohérence et de vision collective*

Les questions relatives aux formes d'autonomie et au fédéralisme ont émergé dans la Libye post-Kadhafi comme de potentielles sources de tensions et d'instabilités politiques. La faiblesse du CNT ainsi que son manque de légitimité ont créé un vide politique laissant place à une réflexion « populaire » sur les futures formes possibles d'organisation politique.

La Constitution représente l'outil clé censé justement statuer sur l'équilibre qui doit s'opérer entre le national, le régional et le local. Le débat autour du fédéralisme n'avait, au début, pas revêtu de dimension économique ou sociale, mais bien davantage politique et administrative. Cependant, en juin 2013, des partisans profédéralistes ont abordé la possibilité de créer en Cyrénaïque une commission chargée de la négociation des contrats pétroliers avec les compagnies étrangères<sup>13</sup>. Le cheikh Ahmed Zubairal-Senoussi a également réclamé le transfert de fonds via la branche de la Banque centrale située à Benghazi, ainsi que l'octroi de budgets de l'État destinés à promouvoir le développement et l'emploi des jeunes de Barqa. Autre symbole de cette volonté d'émancipation économique et politique : Abd Rab al-Barassi, le chef du gouvernement de Cyrénaïque instauré par Ibrahim Jedran, a annoncé en janvier 2014 la création d'une société ad hoc, la *Libya Oil and Gas Corp*, chargée de l'exportation des hydrocarbures de Cyrénaïque sans l'accord des autorités centrales.<sup>14</sup>

Le débat sur le fédéralisme amène aussi à s'interroger sur le devenir des autres entités régionales. Après la Cyrénaïque, se peut-il que le Fezzan réclame à son tour son autonomie ? Des voix dans ce sens s'y sont déjà élevées, dont celle du chef toubou Issa Abdelmajid Mansour, qui, après avoir réactivé le Front Toubou pour le salut de la Libye (FTSL) en mars 2012, craignant un « nettoyage ethnique », avait affirmé œuvrer « pour un État comme le Sud-Soudan ». D'autre part, certains médias libyens<sup>15</sup> ont fait état d'une réunion de chefs tribaux originaires de la région du Fezzan à Oubari le 26 septembre 2013, ayant pour objet l'instauration d'un conseil suprême et d'une région fédérale du Fezzan, une annonce immédiatement dénoncée par le Conseil des sages de Sebha.<sup>16</sup> De telles annonces, même si elles ne sont pas suivies par des actions concrètes sur le terrain, témoignent de ce repli sur les « identités primaires » et d'une volonté d'émancipation vis-à-vis du gouvernement central.

Quoi qu'il en soit, le mouvement fédéraliste pâtit d'un manque de vision collective, et ce même à son épice, en Cyrénaïque. En effet, les deux figures les plus emblématiques du mouvement

---

<sup>13</sup> Moussa MAGHREBI, « La région pétrolière de Brega en marche vers l'autonomie », *France 24*, 10 juin 2013.

<sup>14</sup> Joan TILOUINE, « Ibrahim el-Jadhrane, l'homme qui défie Tripoli », *Jeune Afrique*, 13 janvier 2014.

<sup>15</sup> Hadi FORNAJI, « Fezzan federalists plan in Obari », *Libya Herald*, 27 septembre 2013.

<sup>16</sup> « Hukama sabha: man a'lanu fazzan iqlimiyyan fidraliyyan la youmatthilun illa anfusahum », *Libya al-jadida*, 29 septembre 2013 (« Les gouverneurs de Sebha : ceux qui ont annoncé l'autonomie régionale du Fezzan ne représentent qu'eux-mêmes »), *Libya al-jadida*, 29 septembre 2013.

s'opposent : Ahmed Zubeir al-Senoussi a rejeté la création du nouveau gouvernement en Cyrénaïque d'Ibrahim Jedran, et a renommé à cette occasion son propre mouvement – anciennement Conseil national de Cyrénaïque - Conseil de Cyrénaïque de Libye. Il reproche à Ibrahim Jedran de suivre son propre agenda et d'avoir pris en otage le puissant levier politique et économique que constituent les infrastructures pétrolières, en s'appuyant notamment sur sa puissante tribu des Maragheba, mais aussi celles des Saadi.

D'une manière générale, la question du fédéralisme conduit à s'interroger sur les défis qui se posent quant à la construction politique de la Libye, laquelle n'a pas connu de réelle expérience étatique et ne possède pas d'institutions stables qui pourraient permettre une continuité dans cette construction. Beaucoup de questions sont ainsi soulevées, relatives à l'identité, à l'intégration nationale et à la démocratisation. Au lendemain de la révolution, l'option fédéraliste, défendue entre autres par le Bloc national fédéraliste<sup>17</sup>, entrainé déjà en contradiction avec la ligne adoptée par le CNT, ligne notamment consignée dans la Déclaration Constitutionnelle du gouvernement d'intérim libyen et dans la Déclaration de libération, et qui stipulait la nécessité d'établir un État central<sup>18</sup>, puis par le Congrès Général National (CGN), gagnant des élections de juillet 2012 – élections à l'issue desquelles les fédéralistes ont été battus. Beaucoup craignent en fin de compte que la formation d'États fédérés puisse mener à un processus de démantèlement du pays, notamment dans le cas où ces nouvelles entités chercheraient à accéder à leur indépendance et à se séparer de l'État central.

#### *Les arguments des partisans d'une décentralisation voire d'une fédération*

De nombreux arguments avancés par les fédéralistes plaident en faveur de l'équilibre des pouvoirs : la vaste étendue du pays, les différentes dynamiques régionales et historiques, le rôle déclencheur de l'Est dans la révolte de février 2011, la nécessité d'une redistribution des ressources plus équitable (80% des ressources pétrolières sont concentrées en Cyrénaïque même si la population locale n'a jamais réellement bénéficié de cette manne financière). La reconstruction d'un pouvoir militaro-sécuritaire, actuellement incarné par des milices et des conseils militaires au niveau local, impliquerait et nécessiterait selon eux une forme de décentralisation étatique.

Dans ce cadre, les arguments de « campagne » du Conseil de Cyrénaïque d'al-Senoussi, suite à la déclaration d'autonomie en juin 2013, ont tenté de rallier la communauté internationale en faisant valoir que l'instauration d'un fédéralisme permettait de faciliter la collecte des armes, mais aussi de lutter efficacement contre la corruption et le terrorisme au niveau local. Avant lui, le Conseil intérimaire de Barqa, fort d'environ 350 tribus et d'ex-révolutionnaires, refusait déjà la prise en charge par le CNT des questions intérieures : seules les affaires internationales étaient considérées comme étant de son ressort. La seconde conférence du peuple de Cyrénaïque du 17 avril 2012 avait alors créé les institutions de Cyrénaïque : les forces armées (« quwwat difa' barqa » - les forces de défense de Barqa - et « jaych barqa » - l'armée de Barqa -, alors commandée par Hamid al-Hasi, ancien Colonel de l'Armée libyenne<sup>19</sup>), mais aussi la formation d'une assemblée constituante à

---

<sup>17</sup> Ce dernier, créé fin 2011, est composé de partisans du mouvement de Zubait Al Senoussi, de monarchistes, et de certains opposants au régime de Kadhafi.

<sup>18</sup> Position Paper: « Libya and federalism, Past contexts and future fates, Al Jazeera Centre for studies, mai 2012. p.2.

<sup>19</sup> Frederic WEHREY, *The Struggle for security in eastern Libya, op.cit.*, p. 6.

l'instar de celle existant en 1951, rejetant par conséquent la nouvelle loi électorale. Le Conseil planifiait la création d'un Parlement (avec ses deux chambres) et d'un gouvernement régional « en coopération avec l'ensemble des partis politiques sans exclusion ». Certains chefs de l'Est ont aussi tenté de s'emparer de dossiers sociaux. Le site Al Jadaliyya<sup>20</sup> a ainsi rapporté qu'une réunion organisée le 15 septembre 2012 par les chefs tribaux de l'Est, intitulée « First national conference of wise men, political actors, NGO's, from the Eastern District sponsored by the tribal leaders », ambitionnait de proposer des solutions face aux vagues de violence suite à l'attaque de l'ambassade américaine et de la diffusion du film « anti-islam ». Il n'existe pas de corrélation avérée entre ces déclarations et les manifestations massives du 21 septembre 2012 à Benghazi, réclamant le démantèlement de toutes les milices illégales, mais les déclarations de chefs tribaux formulées à cette occasion étaient en adéquation avec le sentiment général populaire. Ces déclarations comprenaient en particulier, outre la condamnation des actes de violence, la dénonciation de la politique de soutien du gouvernement vis-à-vis des bataillons (armés aux frais de l'armée et de la police), la réclamation d'une intégration rapide des individus armés dans des forces régulières, le démantèlement des anciens « vestiges » de l'ère Kadhafi, la fin des détentions arbitraires et la mise en place de procès équitables. À l'issue de la réunion, 17 leaders de brigades auraient déclaré s'engager à rejoindre l'armée nationale, servant l'argument selon lequel un modèle fédéraliste participerait de la stratégie de désarmement et de réintégration des anciens combattants dans l'appareil militaire national. Dans les faits, aucune stratégie de DDR (désarmement, démobilisation, réintégration) n'a fonctionné jusqu'à présent.

De fait, les fédéralistes sont parvenus à s'ériger en électrons libres, indépendants du gouvernement central, qu'ils critiquent pour sa faiblesse politique et son incapacité à agir efficacement au niveau local. Dès le début de la révolution, les partisans du fédéralisme à l'Est ont craint que ne soient reproduits les schémas de répartition des pouvoirs en vigueur dans le régime précédent, constatant que déjà au sein du CNT, la majorité des membres du cabinet étaient issus de l'Ouest du pays. Alors qu'aux prémices de la révolution, les leaders du CNT étaient initialement issus de l'Est, le basculement progressif du leadership aux mains de commandants de l'Ouest a exacerbé la fracture entre les deux régions.

Selon un rapport du *Carnegie Center*<sup>21</sup>, la plupart des responsables de l'Est et du Sud ont très tôt manifesté leur penchant pour l'institution d'un modèle décentralisé, voire, dans une certaine mesure, d'une fédération. Le rapport d'*Al Jazeera Centre for Studies* mentionne l'existence d'un débat dès 2012 autour de la division du pays en sept régions incluant celles du Jebel Nafousa, de Misrata, d'Az-Zawiyah, de Wershfana, de Ghat et de Ghadamès. Certains responsables de la Cyrénaïque se sont vus ainsi proposer le ralliement de villes prokadhafistes à l'instar de Sirtem, Tarouga et Taraghin<sup>22</sup>. Se pose alors le problème de la délimitation de la région, les frontières de la Cyrénaïque n'ayant pas été clairement définies.

---

<sup>20</sup> Andrea KHALIL, « Libyan Eastern Tribal Chiefs, Population and Government », *Jadaliyya*, 25 septembre 2012.

<sup>21</sup> Paul SALEM, Amanda KADLEC, *Libya's troubled transition*, Carnegie Middle East Center, juin 2012.

<sup>22</sup> Position Paper : « Libya and federalism, past contexts and future fates », *op.cit.*, p.4.

### *Les arguments des partisans d'un modèle centralisé*

Parmi les arguments les plus usités, on peut retenir : un besoin urgent de reconstruire l'État, la nécessité d'imposer une sécurité et une autorité au niveau national, d'établir une supervision financière efficace et des institutions de gouvernance, mais aussi de solides relations avec l'extérieur, de développer les exportations de ressources énergétiques, enfin, de manière sous-jacente, pérenniser le fonctionnement d'un État rentier et de ses mécanismes de redistribution. Pour certains, la multiplication des frontières internes, induite par le fédéralisme, aboutirait inéluctablement à la multiplication des réseaux de corruption, à raison de plus dans une société basée sur une économie rentière et de forts liens tribaux. Au niveau juridique, d'autres craignent que soient adoptés, au niveau local, des textes de loi rétrogrades et intrusifs, signes d'un dysfonctionnement du système. Ainsi, dans cette hypothèse, la prééminence du pouvoir des chefs tribaux sur le parlement central n'empêcherait pas les pouvoirs locaux d'édicter des lois non conformes à la législation fédérale.

À l'Est, certaines villes ont manifesté leur refus d'un système fédéral. Même à Benghazi, bastion du fédéralisme, des manifestants se sont opposés au Conseil régional de Barqa. L'un des arguments des opposants au fédéralisme se base sur le fait que l'implantation en Cyrénaïque de populations originaires de l'ensemble du pays remet en question l'idée d'un particularisme de la région Est, et démontre le caractère artificiel d'une hypothétique séparation. Ce à quoi répondent les partisans du fédéralisme en démontrant que ces connexions humaines, loin d'être un obstacle à leur projet, constituent au contraire des relais et des réseaux à exploiter pour en faciliter la réalisation concrète.

Les oppositions à la conférence de Barqa et plus généralement, au fédéralisme, ne sont pas à sous-estimer. Suite à la première déclaration du Conseil de Barqa en mars 2012, le grand mufti de Libye, le Sheikh Sadiq al-Gharyani, avait immédiatement promulgué une fatwa condamnant le principe d'une entité autonome, arguant du fait que cela mènerait à la division du pays et au chaos. Mohammed Sawan, chef du parti islamiste de la Justice et de la Construction, branche des Frères musulmans, s'y est également opposé, rejoint par le Parti du Front National. D'une manière générale, les projets autonomistes entrent souvent en contradiction avec les projets unificateurs de groupes islamistes radicaux, qui ambitionnent de fédérer la « oumma » libyenne autour de la sharia au sein d'un même territoire souverain.

On constate également que de nombreux conseils locaux (Benghazi, Baïda, Tobrouk, Derna) ont clairement signifié leur opposition à la déclaration de la Conférence de Barqa. Même des groupes de milices extrêmement puissantes telles que l'Union des Brigades Révolutionnaires basée à l'Est (« Tajammu' sarayat al-thuwwar ») se sont positionnés en sa défaveur et ont rejeté la proposition d'autonomie alors que le Conseil Militaire de Barqa a déclaré ne pas vouloir prendre position sur cette question.

Selon Wolfram Lacher<sup>23</sup>, sans l'appui total de la population de Cyrénaïque, le Conseil de transition de Barqa a peu de chance de parvenir à gouverner l'ensemble de la région, bien qu'il tire profit du vide politique et institutionnel libyen. De plus, au sein même du camp fédéraliste, certains dénoncent le manque de vision stratégique du mouvement de l'Est, qui n'aurait élaboré aucune stratégie de

---

<sup>23</sup> Wolfram LACHER, *Is autonomy for Northeastern Libya realistic*, Sada, Carnegie Middle East Center, 21 mars 2012.

mobilisation collective. Une faiblesse illustrée par les propos d'un homme politique local: « They never socialized the idea (...) they never peddled it or widened the circle of discussion».<sup>24</sup>

En outre, certains procédés, notamment l'utilisation de la violence (armée ou non), ont quelque peu entaché l'image du mouvement à l'Est. Des partisans du Conseil intérimaire de Barqa, présidé par Ahmed Zubair al-Senoussi, ont ainsi saccagé des bureaux de vote à Benghazi durant la période électorale de juillet 2012. Quelques jours avant les élections législatives, l'armée de Barqa a clos de force les terminaux pétroliers de Ras Lanouf, Sidra, Brega et Zouwaytina<sup>25</sup>. D'autres autonomistes sont allés jusqu'à ériger un mur de pierre au niveau de la vallée de Wadi al-Ahmar, matérialisant ainsi la frontière entre la Tripolitaine et la Cyrénaïque, et empêchant de nombreux Libyens de voyager. Les « fédéralistes » ont argué que l'usage de la force ou la menace de son emploi étaient les uniques moyens de parvenir à capter l'attention du gouvernement sur leurs revendications. Cependant, cette forme d'activisme n'a pas favorisé l'ouverture de négociations avec le gouvernement central.

### *Des concepts parfois mal maîtrisés*

Il ressort de ces recherches que la notion de fédéralisme en Libye est associée pour beaucoup à l'idée d'une division nationale voire à une désintégration, une sécession. Au lendemain de la révolution, les citoyens libyens, et notamment les générations nées après le coup d'État de 1969, n'étaient pas réellement familiers avec les notions de fédéralisme, de décentralisation, bien que le débat actuel ait contribué à éveiller l'intérêt populaire sur ces questions. Pour certains, la fédération équivalait à une forme de décentralisation. Pour d'autres, elle correspondait à une partition. Les perceptions de ces concepts ont souvent été influencées par les quarante-deux années de pseudo-décentralisation, en fin de compte une « hypercentralisation », du régime de Kadhafi.

Cette vision d'un fédéralisme synonyme de sécession est confortée par l'expérience irakienne, mais pas seulement, sachant que le Soudan, aujourd'hui scindé en deux États, a également fait l'expérience préalable d'un fédéralisme (plus ou moins appliqué). Ce mode d'organisation est interprété comme un accélérateur de division, indépendamment des particularismes nationaux qui peuvent de fait contribuer ou non à une implosion interne. Les partisans du fédéralisme ont bien conscience de cette perception négative et tentent de démontrer que leur projet s'inscrit pleinement dans le cadre d'un État unitaire.

Les autorités centrales ont jusque-là donné la priorité à l'établissement d'une décentralisation administrative, comme en témoigne la présence d'un ministère de la gouvernance locale, et moins à la mise en place d'une décentralisation politique. Il n'existe cependant pas une vision claire et cohérente au niveau national, le gouvernement ayant jonglé au fil du temps entre menaces à l'encontre des partisans du fédéralisme et compromis (modification du nombre de sièges attribués à la région Est au sein du CGN, amendement de la déclaration constitutionnelle, désignation de Benghazi comme capitale économique, etc.).

En avril 2014, un pas a été franchi avec le lancement d'élections municipales, hautement symboliques puisqu'inexistantes depuis la monarchie. En effet, sous le règne d'Idriss al-Senoussi, les maires n'étaient pas élus, mais désignés par le Premier ministre. Ce processus électoral contribue

---

<sup>24</sup> Frederic WEHREY, *The struggle for security in Eastern Libya*, op.cit., p.7.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.8.

donc - théoriquement - à la mise en place d'un transfert de compétences du niveau central vers le niveau local. Des fonds gouvernementaux sont alloués aux différents conseils municipaux. Il n'est pas improbable que certains conseils locaux soient réticents à transférer une partie de leurs compétences à des conseils municipaux. En effet, ces derniers incarnent de nouvelles structures dans le fonctionnement local libyen, qui s'est toujours bien plus appuyé sur des entités traditionnelles, garantes *de facto* d'une forme de décentralisation informelle.

### **Mai 2014, ou la désintégration progressive d'un embryon d'État**

La manière dont était susceptible d'évoluer le pouvoir central à Tripoli – renforcement ou affaiblissement – apparaissait comme un paramètre fondamental pour la cohésion et la viabilité de l'État libyen<sup>26</sup>. Or, depuis mai dernier, une désintégration progressive de cet embryon étatique s'est opérée sur fond de guerre civile. Khalifa Haftar, général à la retraite, exilé aux USA sous le règne de Kadhafi (allié entre autres aux brigades de Zintan, à l'armée de Barqa, à des combattants Toubous de Koufra et des Touaregs d'Oubari) a lancé l'opération « Dignité », dont le but est d'éradiquer les « islamistes ».<sup>27</sup> Soutenu par les puissances occidentales, et en premier lieu les États-Unis, et par certains pays arabes, comme l'Égypte et les Emirats Arabes Unis, il a déclaré la guerre aux milices de Misrata, d'Ansar al-Sharia, mais aussi à d'autres groupes armés qu'il considère comme « terroristes ». En juin, suite aux élections législatives désignant les membres de la Chambre des Représentants, les islamistes appartenant au Parti de la Justice et de la Construction perdent le contrôle de l'assemblée. Par la suite, Milices de Misrata, Cellule des Opérations Révolutionnaires de Libye (LROR)<sup>28</sup> et autres groupes de Tripoli forment la coalition « Aube de la Libye », expulsent les milices Zintan de la capitale et prennent le contrôle de l'aéroport de Tripoli. Point névralgique, ce dernier leur permet notamment de contrôler les importations d'armement en provenance de l'étranger, mais aussi de l'Est du pays, où sont localisés une partie des soutiens du général Haftar.

Dans la capitale libyenne, le fragile équilibre existant entre les milices de Zintan et de Misrata, qui contrôlaient chacun des points stratégiques bien définis, est rompu. Victorieuses à Tripoli, les milices de Misrata réhabilitent l'ancien Congrès Général National (CGN), suspendu en mai par le Général Haftar, et par la suite remplacé par l'Assemblée Constituante. Le camp Haftar, lui, délocalise la Chambre des Représentants nouvellement élue à Tobrouk dans l'Est du pays. Chaque parlement n'est désormais plus représentatif que d'un seul camp.

Ainsi, la guerre entre les deux camps fait émerger deux nouveaux ordres politico-militaires, construits en dehors de tout processus légal et constitutionnel. Deux pouvoirs – l'un à Tobrouk, l'autre à Tripoli –, constitués chacun d'un gouvernement, d'un parlement, et d'une pseudo-armée (fondée sur un agglomérat de groupes armés), se disputent prérogatives étatiques et souveraineté(s) territoriale(s). Ce vacuum politique et sécuritaire illustre la capacité qu'ont ces différentes entités militarisées à s'octroyer unilatéralement, et en dépit des règles institutionnelles, des pouvoirs étatiques, annihilant *de facto* le processus de construction en cours du nouvel État libyen. En effet, aucun des acteurs

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Patrick HAIMZADEH, « Les fausses grilles d'analyse du conflit libyen », *Orient XXI*, 6 août 2014.

<sup>28</sup> Libya Revolutionaries Operations Room (LROR): établie par le Congrès Général National (CGN), cette coalition de factions armées avait pour mission de protéger la capitale et d'assurer la sécurité à Benghazi.

n'est désormais capable d'assurer une cohésion étatique. Victimes de cette bipolarisation, les institutions étatiques perdent leur vocation première, à savoir représenter l'ensemble des Libyens. Elles ne sont désormais plus que des organes fictifs au service de l'une des parties, qui luttent pour accéder à leur contrôle.

Toutefois, l'opposition armée entre, d'une part, la coalition « Dignité » et, d'autre part, la coalition « Aube de la Libye », ne saurait à elle seule définir les rivalités à l'œuvre en Libye. De fait, les contentieux demeurent nombreux et reposent toujours sur des paramètres à la fois d'ordre tribal, local, mais aussi sur des pratiques clientélistes et des luttes économiques. L'imbroglio libyen, pluridimensionnel, fait aujourd'hui interagir plusieurs entités qui s'affrontent : l'Est face à l'Ouest ; les populations bédouines face aux populations citadines côtières ; les anciens kadhafistes, touchés par la loi d'isolement politique, face aux révolutionnaires, véritables ou autoproclamés<sup>29</sup>. C'est dans cette situation de grande instabilité que s'insère l'actuel bras de fer entre les deux camps. La lutte pour le contrôle du territoire - dont la fragmentation est rythmée par l'éruption de conflits intraétatiques, souvent instrumentalisés par des acteurs extérieurs - s'appuie sur des alliances privilégiant l'intérêt local sur l'intérêt général, bien qu'animées par des ambitions nationales.

## Conclusion

Si le ralliement du Conseil de Barqa au camp Haftar semble avoir freiné la progression du mouvement fédéraliste, les ambitions autonomistes en Cyrénaïque persistent, en dépit du fait que la région soit désormais fragmentée en une superposition d'entités territoriales, aux aspirations parfois contraires. Le risque d'actions violentes n'est pas à écarter en cas de marginalisation de cette région à l'issue du processus constitutionnel.

L'enjeu primordial que représente le choix d'une forme d'organisation politique et administrative particulière nécessite que la construction de l'État libyen s'appuie sur un consensus national et écarte toute procédure unilatérale. Pour rappel, la déclaration constitutionnelle transitoire, établie par le CNT en août 2011, ne précisait aucunement la forme administrative ou politique à adopter, cela devant être décidé lors de l'élaboration de la constitution définitive en septembre 2012, une constitution toujours en cours d'élaboration. Le référendum constitutionnel, qui devait se tenir d'ici la fin de l'année 2014, risque d'être ajourné encore une fois étant donné la situation chaotique dans laquelle est actuellement plongé le pays, dirigé par deux « capitales », l'une à Tripoli, l'autre à Tobrouk.

La future forme d'organisation devra également prendre en considération la question des ressources. Chaque région peut faire valoir ses propres ressources afin de négocier une part du pouvoir politique. Cependant, seuls l'Ouest et l'Est peuvent véritablement utiliser celles-ci comme un levier politique au niveau national. Ces deux régions concentrent une forte population, des similarités ethniques et linguistiques, une certaine solidarité tribale et des réseaux locaux bien ancrés. Au Sud, à l'inverse, les tribus sont divisées, ce qui les empêche d'exercer une influence politique réelle au niveau national.

---

<sup>29</sup> Patrick HAIMZADEH, *op.cit.*

La partition de la Libye en tant qu'entité étatique et territoriale ne va pas de soi, car elle ne répond pas à une inéluctabilité politico-historique, ni aux vœux de la population, et en fin de compte pas davantage aux intérêts des milieux dirigeants. À l'heure actuelle, il demeure toutefois difficile d'imaginer – compte tenu de l'imbrication ethnique et sociétale entre les différentes composantes de la population, et de la déliquescence actuelle du système politico-administratif - quelles formes pourraient prendre ces divisions territoriales. Cependant, il semble que l'organisation du pays en un ensemble de microrégions (par l'instauration d'un fédéralisme de dissociation ou d'une décentralisation poussée), soit la forme étatique la plus appropriée face aux disparités locales et au pouvoir des « identités primaires ». Une chose est certaine, la fragmentation du territoire, opérée de manière unilatérale et incontrôlée, ne pourra avoir que des conséquences néfastes pour l'avenir de la Libye, mais aussi pour son environnement régional immédiat, lui-même confronté à des dynamiques centrifuges sur fond d'insécurité croissante. La (re)construction de l'État libyen ne pourra se faire sans le concours d'acteurs libyens modérés, issus des deux parties en conflit, et sans la mise en place d'une véritable politique de réconciliation nationale s'appuyant sur une démilitarisation progressive de la société.



Section I. Les pouvoirs du Gouvernement fédéral.

Article 36.

Le Gouvernement fédéral exerce les pouvoirs législatif et exécutif dans les matières suivantes :

1. **Représentation diplomatique**, consulaire et commerciale ;  
(...)
4. **Questions relatives à la guerre et à la paix** ;
5. **Conclusions et exécution de traités et conventions avec d'autres États** ;
6. Réglementation des échanges commerciaux avec les pays étrangers ;  
(...)
10. **Immigration et émigration** ;
11. Admission et résidence des étrangers dans le pays ; expulsion ;  
(...)
14. Équipement, instruction, entretien et **emploi des forces armées terrestres, navales et aériennes** ;  
(...)
19. État de siège ;
20. **Énergie atomique** et matières nécessaires à sa production ;  
(...)
36. Acquisition, gestion et disposition du domaine du gouvernement fédéral ;
37. Coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces en ce qui concerne les activités de la police criminelle, l'établissement d'un bureau central de police criminelle et la recherche des criminels internationaux;

**Article 37.**

Le gouvernement fédéral peut déléguer à une province ou à ses fonctionnaires, d'accord avec la province intéressée et à condition de supporter lui-même les frais d'exécution, le pouvoir exécutif au sujet des matières entrant dans les attributions fédérales en vertu de la présente Constitution.

Section II. Pouvoirs communs.

Article 38.

Afin d'assurer la coordination et l'unification de la politique entre les provinces, le Gouvernement fédéral exerce le pouvoir législatif en ce qui concerne les matières énumérées ci-après, dont l'exécution est assurée par les provinces sous la direction du Gouvernement fédéral :

1. Régime des sociétés ;  
( ...)
3. Réglementation des importations et des exportations ;
4. Impôt sur le revenu ;  
(...)
6. **Ressources du sous-sol**, prospection et exploitation minières ;  
(...)
14. **Élaboration de l'organisation judiciaire générale de l'État**, sous réserve des dispositions du

chapitre VIII de la présente Constitution ;

15. **Législation civile, commerciale et pénale** ; procédure civile et pénale ; barreau ;

(...)

19. **Expropriations** ;

( ...)

**Article 39.**

Les provinces exercent tous les pouvoirs relatifs aux matières qui ne sont pas confiées au gouvernement fédéral par la présente Constitution.

## Bibliographie

### *Documents officiels :*

Constitution fédérale du Royaume de Libye de 1951.

### *Articles internet :*

AL CHARQ AL-AWSAT, « Al kharita al-qabiliya al-libiya : chabakat wala'at tuhaddid masir al-Qadhafi » (« La carte tribale libyenne : les réseaux d'allégeance menacent le devenir de Qadhafi »), février 2011.

Ranj ALAALDIN, « Politics before security », *Tripoli Post*, 23 septembre 2012.

Mohamed ELJARH, « Federalism in Libya, Present and past perspectives », *Middle-East Online*, 2 juillet 2012.

Hadi FORNAJI, « Fezzan federalists plan in Obari », *Libya Herald*, 27 septembre 2013.

Patrick HAIMZADEH, « Le choix du fédéralisme ouvrirait la boîte de Pandore », *Le Temps*, 10 mars 2012.

Patrick HAIMZADEH, « Scrutin libyen sur fond de chaos », *Le Monde Diplomatique*, juillet 2012.

Patrick HAIMZADEH, « Les fausses grilles d'analyse du conflit libyen », *Orient XXI*, 06 août 2014.

Andrea KHALIL, « Libyan Eastern Tribal Chiefs, Population and Government », *Jadaliyya*, 25 septembre 2012.

LIBYA HERALD STAFF, « Municipal elections are back on track: Shahat starts registration », *Libya Herald*, 30 septembre.

Moussa MAGHREBI, « La région pétrolière de Brega en marche vers l'autonomie », *France 24*, 10 juin 2013.

Joan TILOUINE, « Ibrahim el-Jadhrane, l'homme qui défie Tripoli », *Jeune Afrique*, 13 janvier 2014.

LIBYA AL JADIDA, « Hukama sabha: man a'lanu fazzan iqlimiyyan fidraliyyan la yumatthilun illa anfusahum » (« Les gouverneurs de Sebha : ceux qui ont annoncé l'autonomie régionale du Fezzan ne représentent qu'eux-mêmes »), *Libya al-jadida*, 29 septembre 2013.

*Articles de revues scientifiques et de centres de recherche :*

AL JAZEERA CENTRE FOR STUDIES, « Libya wa al-fidaraliya : siyaqat al-madhi wa malat al-mustaqbil » (également disponible en anglais : « Libya and federalism, Past contexts and future fates »), mai 2012, 7 p.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Divided we stand: Libya's enduring conflict*, Middle East/North Africa Report N°130, 14 septembre 2012, 49 p.

Jackson GLUCK, *Debating federalism in Libya*, United States Institute of Peace, mars 2012.

Wolfram LACHER, *Is autonomy for Northeastern Libya realistic?* Sada Carnegie Middle East Center, 21 mars 2012.

Paul SALEM et Amanda KADLEC, *Libya's troubled transition*, Carnegie Middle East Center, juin 2012, 27 p.

Frederic WERHEY, *The struggle for security in Eastern Libya*, Carnegie Middle East Center, septembre 2012, 34 p.

Frederic WEHREY, *Ending Libya's Civil War: reconciling politics, rebuilding security*, Carnegie Middle East Center, 24 septembre 2014.

## ➤ **FEDERALISME, PARTITION : L'INTEGRITE DU TERRITOIRE IRAKIEN MODERNE FACE A LA MONTEE DES DYNAMIQUES COMMUNAUTAIRES REGIONALES**

**Hélène CAYLUS**

*Consultante sur le Moyen-Orient*

La visite du Premier ministre irakien Nouri al-Maliki à Washington en octobre 2013 avait déjà clairement posé la question de la sécurisation des frontières internationales de l'Irak comme enjeu stratégique régional majeur. Si cet élément n'était pas fondamentalement nouveau, la montée des dynamiques régionales sur des bases communautaires, puis leur « insertion<sup>1</sup> » sur un territoire situé à cheval en l'Irak et la Syrie avec la prise de Mossoul en juin 2014 par le groupe jihadiste l'État islamique<sup>2</sup> (EI), remet en cause les tracés frontaliers nés du démembrement de l'Empire ottoman au lendemain de la Première guerre mondiale. Il bouscule également de manière considérable le caractère fédéral récent de l'État irakien, pris en tenaille par la confrontation sunnites-chiites à l'œuvre sur l'ensemble de la région et fortement ébranlé par les revendications identitaires kurdes.

### **Le nouvel Irak : entre crise de régime et régime de crise**

Les frontières irakiennes pourraient être considérées comme artificielles au sens où le tracé de l'Irak actuel, du moins sur ses parties occidentale et méridionale, a été fixé par les puissances mandataires à l'issue du démembrement de l'Empire ottoman. Ce que l'on observe, c'est que le principe et la matérialisation de leur tracé sont loin d'avoir été remis en cause depuis cette période. Au contraire, les frontières de l'Irak contemporain issues de ce découpage ont été l'objet d'affirmations – souvent violentes – de l'État irakien indépendant en faveur de leur préservation et de leur réajustement éventuel. Elles demeurent jusqu'à aujourd'hui – bien que dans une tout autre mesure – un facteur de tensions potentiellement générateur de disputes avec les États voisins. Ainsi, le conflit avec l'Iran entre 1980 et 1988 a eu comme origine, entre autres facteurs, la question du tracé frontalier au lendemain de la révolution islamique à Téhéran. Cette même question demeure l'objet de réajustement entre deux États dont la relation bilatérale continue à ne pas aller de soi<sup>3</sup>. De même, la frontière avec le Koweït avant que ce dernier ne soit envahi en 1990, participait d'une revendication territoriale ancienne sur la « 19e province » de l'État irakien. Cette frontière méridionale, avec comme principal enjeu la souveraineté revendiquée par l'Irak sur le Chatt-al-Arab et plus largement la question de son débouché maritime, demeure l'objet de tractations internationales. L'intervention d'une coalition militaire internationale en 1991 pour libérer le Koweït et l'imposition pendant douze

---

<sup>1</sup> Ce terme exprime le fait que l'État islamique s'impose comme un nouvel acteur qui perturbe tous les schémas de recomposition existant dans l'Irak actuel, et n'a aucune vocation à s'intégrer dans son environnement politique et institutionnel, rejetant toute forme de compromis.

<sup>2</sup> L'État islamique en Irak et au Levant (EIL) dont l'acronyme en arabe est « *Daech* » est devenu « l'État islamique » à la proclamation de son Califat en juin 2014.

<sup>3</sup> Si pour Téhéran, le principe de la frontière avec l'Irak demeure intangible, l'occupation de force, en janvier 2011, d'un des puits du champ pétrolier Fiqah situé au sud-est de Bagdad, exploité en commun, mais se situant à l'intérieur de la frontière irakienne, a constitué, avant que ces derniers ne s'en retirent, la réponse des Iraniens au président irakien qui avait publiquement remis en cause le tracé frontalier des accords d'Alger (1975).

années d'un embargo international sur l'Irak ont tenté de dicter un règlement pérenne à un État aux contours frontaliers globalement définis depuis son accession à l'indépendance.

Pour autant, la mise en place de la zone d'exclusion aérienne au nord de l'Irak en 1991 a donné du sens à une ancienne revendication des Kurdes d'Irak en faveur de leur indépendance au sein d'un ensemble territorial constituant une « nation kurde ». Mais c'est bien la question de la partition de l'Irak à partir des trois principales communautés composant le peuple irakien qui ont réapparu<sup>4</sup> en 2003 dans la foulée de l'intervention militaire américaine, avec le concept du fédéralisme comme nouvelle forme de l'État irakien, concept défendu prioritairement par les Kurdes. Or, à la faveur de la crise syrienne, de la montée des communautarismes dans la région et de la dynamique conquérante de l'État islamique, c'est dorénavant du risque de la dissolution de la frontière occidentale, longue de 600 kilomètres à travers la province d'Al Jazeera dont il est question. Supposés être soutenus par les États sunnites de la région, l'Arabie saoudite, le Qatar, mais aussi la Turquie, les mouvements contestataires de la région du centre de l'Irak sont soupçonnés d'avoir servi de base arrière au mouvement insurrectionnel en lutte contre le régime de Damas puis celui, considéré de « safavide » de Bagdad.

Cette insurrection sans précédent dans ces provinces à majorité sunnite du centre de l'Irak depuis décembre 2012, si elle a évolué en étant tentée de fusionner, pour certains de ses segments, avec le groupe jihadiste, a inscrit dans la durée la militarisation du conflit dans la zone : déploiement des troupes fédérales de sécurité, de l'armée et de la police, développement de milices d'autodéfense sur fond d'affaiblissement du loyalisme des milices supplétives *Sahwas*<sup>5</sup>, retour des jihadistes et enfin, dès le mois d'août, mise en place d'une coalition internationale sous le leadership des Américains<sup>6</sup>. Elle est également génératrice de tensions entre Irbil (capitale de la Région autonome du Kurdistan) et Bagdad autour de la « frontière intérieure de l'Irak », relançant dix ans après la chute du régime baathiste, le débat sur la crise du pouvoir et plus généralement sur l'état que traverse le pays depuis la reconduction de Nouri al-Maliki à la tête du gouvernement et le départ des Américains. La récente insurrection sunnite relance en fin de compte le débat sur le bilan politique du Nouvel Irak, sous sa forme fédérale.

### *La forme de l'État en question*

Si l'intervention militaire extérieure pour renverser le régime baathiste a déstabilisé l'État irakien en profondeur, certains chercheurs irakiens considèrent que les bases sur lesquelles s'appuyait celui-ci, identifiées au parti Baath et au clan Tikriti de Saddam Hussein<sup>7</sup>, avaient déjà été fortement entamées par l'intervention de 1991, en retour de l'invasion irakienne du Koweït, puis par le régime d'embargo

---

<sup>4</sup> La délimitation administrative née de l'Irak ottoman ou « wilayet » peut apparaître comme le soubassement de cette partition.

<sup>5</sup> Il s'agit de milices tribales majoritairement pro-sunnites, engagées auprès du gouvernement dans la lutte anti-terroriste.

<sup>6</sup> A la demande de Bagdad, les États-Unis ont mobilisé une coalition de plus de 60 pays pour venir en aide militairement, humanitairement et politiquement au régime irakien. L'aide militaire concerne principalement les États-Unis qui ont lancé avec le concours entre autres de la France, une campagne aérienne de frappes afin de déstabiliser et détruire le groupe jihadiste.

<sup>7</sup> Pierre-Jean LUIZARD, *La question irakienne*, Fayard, 2002.

et d'isolement auquel l'État irakien avait été soumis. L'intervention de 2003, aggravée par l'insertion de l'État islamique et la rupture du lien entre des provinces sunnites et Bagdad, constituerait la seconde étape de cet affaiblissement, rupture profonde imposée par un mode brutal de transition que la nouvelle classe politique ne parviendrait toujours pas à dépasser.

On constate en effet que l'État irakien se situe au tournant le plus important de son histoire depuis 1921. Qu'il s'agisse de la lutte pour sa survie ou de la question fondamentale de son identité, c'est bien la forme de ce nouvel État – en dépit de son caractère fédéral – qui fait question. Entre système d'alliances parlementaires improbables et processus de consensus permanent, le modèle des quotas<sup>8</sup> pour répondre au défi communautaire a échoué, de l'avis général. Le bilan est préoccupant : l'autoritarisme du chef de l'exécutif, Nouri al-Maliki, désavoué *in fine* à la suite des dernières élections générales, les menaces de militarisation du conflit sur la « frontière intérieure » avec le Gouvernement régional du Kurdistan, autour des zones disputées de part et d'autre, le processus de reconstruction qui, à l'exception du secteur du pétrole, n'a pas commencé, le problème de l'inflation, la montée des revendications de la société civile et du système associatif : tous ces aspects font face à la recrudescence de l'activisme émanant du système tribal et des milices. Ainsi, l'Irak peine-t-il à sortir des trois modèles d'État qui s'y superposent :

- le système des quotas, introduit par les Américains sur la base du modèle libanais;
- un « sous-système » fédéral, dont les prérogatives sont limitées du fait de l'absence de citoyenneté<sup>9</sup>;
- un système confédéral fondé sur une « association » entre les provinces kurdes et Bagdad.

Dans ce contexte, un « processus pour se distinguer de l'autre » s'est en fin de compte imposé, dynamique puissante qui – comme on peut l'observer avec l'insurrection des provinces sunnites du centre et l'aggravation de la tension avec Irbil – place désormais au second rang l'influence des États-Unis ou de l'Iran sur le processus politique interne. Ainsi, en dépit du cadre contractuel de « non-agression de Washington et de Téhéran contre le Premier ministre Maliki » avant la nouvelle séquence électorale d'avril 2014, la débandade des forces irakiennes face à l'insurrection sunnite portée par l'État islamique en juin 2014 a forcé les deux principaux « parrains » du régime de Bagdad à prendre acte de l'ampleur du désaveu dont le Premier ministre était l'objet et de la nécessité de renouveler le pouvoir exécutif à Bagdad.

---

<sup>8</sup> Le nouvel État qui a été reconstruit en 2003 l'a été non pas sur la base de la citoyenneté individuelle, mais sur des appartenances confessionnelles (chiite, sunnite) et ethniques (arabe, kurde). Le système politique a été conçu sur cette logique communautaire, en fixant des quotas (*muhasassat*) pour la nomination des autorités gouvernementales, mais aussi des personnels de l'administration. Contrairement au cas du Liban, cette disposition n'est pas inscrite dans la Constitution.

<sup>9</sup> Jean-Paul CHAGNOLLAUD, Colloque « L'Irak en transition » organisé à Paris le 22 avril 2013 par la Fondation de la Maison des Sciences de l'Homme.

### *Un système de majorité pour en sortir ?*

Comme le précise Raed Fahmi, ancien ministre chiite des Sciences et des Technologies du gouvernement d'Ibrahim al Jaafari (2005-2006), l'effondrement de l'État irakien a favorisé la montée des expressions identitaires, la société s'exprimant dès lors telle qu'elle se représente, oscillant entre « identités primaires » et identités nationales. Le système fédéral choisi en 2005, sur la base de représentation des élites communautaires, s'est mué en système « confessionnel », qui demeure un processus de décision problématique, voire inopérant. Ceci explique que de nombreuses questions soient restées en suspens (question de Kirkouk, territoire disputé; répartition des ressources pétrolières) ou tranchées par la majorité ou de façon « arbitraire » comme le budget fédéral en 2013, en l'absence, précisément, des Kurdes. Ce mode de décision est d'autant plus inopérant que le système fédéral irakien s'est caractérisé par une incapacité à établir un programme commun à l'ensemble des composantes communautaires ou à en imposer un.

La non-application ou, selon certaines analyses, l'inadéquation de l'accord de partage politique d'Irbil (novembre 2010), conclu aux termes des élections législatives (mars 2010), a déclenché une crise politique qui se révèle être, en fin de compte, une crise de régime. Face à ce constat de la classe politique au pouvoir, nombreux sont ceux qui, comme Nouri al-Maliki, ont suggéré la mise en place d'un système de majorité, cette fois-ci assumé, rejetant le système inclusif jamais appliqué, mais auquel la communauté politique se réfère depuis 2003 sous l'impulsion des Américains. Si cette option avait été retenue, elle aurait résulté, selon Raed Fahmi, d'un choix tactique pour ne pas donner aux autres composantes politiques l'impression d'être exclues. Expérimentée de manière exceptionnelle au cours du printemps 2013 avec une majorité chiito-sunnite pour le vote du budget excluant les Kurdes, cette option établie de façon mieux structurée a été envisagée sans succès à la faveur du scrutin électoral de 2014, de manière à faire émerger une majorité. Mais cette option – si elle avait été retenue – aurait été prise dans le contexte tendu des fortes revendications communautaires à l'œuvre dans la plupart des régions risquant à coup sûr d'amplifier davantage le sentiment d'exclusion et porteur de risques importants, principalement auprès des sunnites et des Kurdes, avec comme principale conséquence, l'aggravation du processus de « désintégration territoriale » (*taqsim*) et son corollaire, la fin de l'État dans ses frontières actuelles.

### **Le confessionnalisme politique ou l'émergence d' « identités secondaires » : l'exemple de l'intifada sunnite**

Les autorités de Bagdad affrontent la crise identitaire la plus grave qu'ait connu l'État irakien, avec la constitution d'un double front intérieur. Celui-ci est constitué d'une part par les tensions avec les autorités kurdes et d'autre part par l'« intifada » sunnite des gouvernorats du centre (principalement ceux d'Al-Anbar et Ninive), confortée par l'extension territoriale de l'État islamique.

En effet, l'insurrection des provinces du centre sunnite, déclenchée en décembre 2012 s'inscrit dans un long processus de dégradation de la relation, depuis les élections législatives de mars 2010, entre le parti à majorité sunnite, Al-Irakkiya, et le pouvoir exécutif. Les mises en cause régulières du pouvoir contre certains responsables politiques, principalement sunnites, en raison de liens supposés avec l'ancien régime, ont renforcé les conditions d'une défiance durable. Face à la montée de la crise,

faite de revendications politiques principalement autour de la notion constitutionnelle de « région » sur le modèle de la Région autonome du Kurdistan et de la profonde déception d'une communauté sunnite qui avait fait le choix de réintégrer l'espace politique après en avoir été exclue en 2003, le pouvoir exécutif s'avère incapable de gérer la situation et se trouve désormais aux prises avec la perte de contrôle de toute la région située au centre de l'Irak.

### *La notion « d'idée confessionnelle »*

L'incapacité du pouvoir exécutif à gérer cette crise repose, selon le chercheur irakien sunnite Yahia al-Koubeissi, sur la faiblesse de légitimité politique du nouveau pouvoir et aussi sur la fragilité d'une classe politique construite sur la notion « d'idée confessionnelle » (*fikra ta'ifia*). Celle-ci favorise, en outre, des logiques de prédatons. Ainsi, les principaux groupes politiques qui ont dominé la scène politique depuis avril 2003, et ce dès leur apparition, prennent appui sur des discours confessionnels habillés de discours politiques. Ces groupes apparaissent par conséquent comme des « partis confessionnels », enfermés dans une logique kurde, chiite, ou sunnite. Ces mouvements communautaires tendent à marginaliser l'existence de véritables partis, à l'exception peut-être des Kurdes, qui non seulement adhèrent au projet fédéral dans son principe général – c'est-à-dire tant qu'il ne remet pas en cause leurs intérêts -, mais présentent aussi une relative homogénéité communautaire.

Pour Yahia al-Koubeissi, ce ne sont pas des divergences d'ordre politique - qu'il s'agisse de vision idéologique ou de programme d'action en vue d'une accession au pouvoir - qui les distinguent. C'est l'existence de différends plus profonds qui sont le reflet d'une fragmentation de la mémoire et de perceptions entre des entités politiques dont l'existence et la dynamique reposent sur des allégeances fondamentales et dont elles voulaient être les représentantes exclusives. Au regard de cette réalité, toute opposition au gouvernement actuel ne peut émerger que de cette taxinomie identitaire et non politique. Ces entités « vendent » leur démarche d'opposant sous un label identitaire chiite, sunnite ou kurde. Elles n'ont donc aucune incidence véritable sur le cours du processus politique et échouent dans celui de la construction de l'État.

### *La non-application de la Constitution*

À ce constat s'ajoute le problème structurel posé par la non-application de la Constitution. Fondée sur un système d'alliance parlementaire, la Constitution est régulièrement contournée par le système des quotas hérité de la première loi organique qui accordait un droit de veto aux trois grandes communautés irakiennes. Bien que mise en œuvre de manière implicite depuis la constitution de 2005, cette loi organique cohabite toujours avec l'idée de consensus pour la prise de toutes les décisions. C'est ce qui peut expliquer la prééminence autoproclamée du Premier ministre qui, pour éviter l'enlisement des décisions, s'interpose dans tous les dossiers qui comptent. Ainsi, l'opposition de Nouri al Maliki, à la revendication fédéraliste des provinces du centre exprimée par les grands leaders sunnites en 2012 – à défaut de l'application de l'accord politique inclusif d'Irbil de novembre 2010 – en est une des illustrations les plus récentes. Ce refus, à l'encontre d'une des dispositions

majeures de la Constitution fédérale, a ouvert la voie à un bras de fer. Ajoutée aux manipulations concernant la loi de "débaathification", cette posture n'a fait qu'attiser les protestations à caractère partisan et les démultiplier. À titre d'exemple, le ministre des Finances, Rafi' al-Issawi, importante figure sunnite, a mis en place, avant que ses gardes du corps ne soient arrêtés et qu'il ne démissionne, son propre parti *Mutahidun*<sup>10</sup> (« les Unifiés »). Le parti *Iraqiyun* (« les Irakiens ») de Saleh al-Moutlaq, autre importante figure sunnite, était constitué au même moment. Avec l'émergence de l'insurrection des gouvernorats du centre, la diffusion d'une liste de revendications à caractère politique, social, économique, est apparue comme un trompe l'œil<sup>11</sup>, car elle ne pouvait masquer l'exigence essentielle : une place accordée aux sunnites dans l'espace du pouvoir.

Néanmoins, ces nouveaux partis sunnites ont vite été dépassés, voire coupés de l'insurrection, à la fois spontanée, populaire et permanente. Ils sont même apparus décrédibilisés aux yeux de l'opinion en raison de leur participation au pouvoir exécutif. Ils ont donc été contraints d'assister à l'émergence d'un nouveau leadership, issu du monde tribal, côtoyant des éléments plus radicaux enclins à l'usage de la violence ou encore adossés aux réseaux de mosquées qui tentent à cette occasion de reprendre un rôle actif en Irak.

De leur côté, les autorités, après avoir cru à un essoufflement rapide du mouvement insurrectionnel, ont eu recours à un ensemble de stratégies pour y faire face, la principale approche retenue étant comme à l'ordinaire, de diviser le mouvement. Plusieurs mesures ont été prises pour répondre aux préoccupations exprimées via une commission ministérielle *ad hoc* composée en grande partie de membres de la coalition de l'État de Droit du Premier ministre. Parallèlement, une politique de cooptation a été tentée en direction du monde tribal, utilisant pour cela des intermédiaires qui lui étaient proches au sein des commandements sunnites, connus sous le nom de « Comité des sages ». Nouri al-Maliki a également tenté de réactiver le conflit traditionnel au sein des structures tribales entre cheikhs traditionnels et jeunes cheikhs, même si des figures marquantes du mouvement tribal comme celle du Cheikh Ahmad Abou Richa à Al-Anbar demeurent des acteurs clés pour rétablir le loyalisme des tribus du centre envers le pouvoir central.

Après quelques mesures dont la décision de reporter de quelques mois les élections dans ces provinces, c'est le recours à la confrontation et à la menace qui a été retenu avec la stigmatisation du mouvement insurrectionnel. Ce dernier a été ainsi accusé de créer la *fitna* (phénomène très grave de sédition confessionnelle) ou encore du terrorisme, avec le soutien de forces régionales (il a été fait référence au financement du Qatar, des Émirats et dans une moindre mesure, de l'Arabie Saoudite),

---

<sup>10</sup> Avec l'influent président sunnite du Parlement, Oussama al-Noujeifi, et le puissant chef tribal d'al-Anbar et chef des Sahwas, Abou Richa.

<sup>11</sup> Pensions pour les anciens combattants, libération de prisonniers, revendications sociales, etc. Le Premier ministre a tenté de répondre *via* une commission *ad hoc* à de nombreuses revendications sociales et économiques dont certaines revêtent un caractère ancien : demande d'intégration administrative des *sahwas* (supplétifs tribaux des forces de sécurité), augmentation des salaires, octroi de pensions pour les anciens combattants, modification de la loi sur la séquestration des biens immobiliers des responsables de l'ancien régime, libération de prisonnières, etc. Ces avancées ne réussissent pas à taire les revendications plus politiques demandant un assouplissement de la politique de débaathification, le versement de pensions aux anciens fonctionnaires, mais surtout l'arrêt des arrestations sur la base de dénonciation anonyme et l'augmentation des amnisties individuelles.

par le biais de certains hommes d'affaires irakiens. Poussant à une division inter-sunnite, l'ancien Premier ministre, Nouri al Maliki, a favorisé en leur sein une confrontation entre les légitimistes (dont encore une partie des *sahwas*) et ceux qu'il qualifie sans distinction « d'activistes » qui ne seraient pas nationalistes et qu'il assimile aux jihadistes. L'obstination du Premier ministre à « surconfessionnaliser » le conflit et à réduire la portée politique des revendications a poussé les contestataires à la surenchère donnant du poids à ceux qui appellent à l'usage de la force. La constitution d'une milice tribale à caractère défensif a ouvert la porte à des dérapages sécuritaires. Ainsi, sur fond de recrudescence d'attentats meurtriers dès le printemps sur l'ensemble du territoire, en partie liée au contexte électoral, l'assaut brutal donné par les forces de sécurité à Hawija<sup>12</sup> (ville majoritairement sunnite au sud de Kirkouk) apparaît comme un parfait exemple de la « surconfessionnalisation » du conflit, attisée par Bagdad.

Or, dans le contexte de dégradation de la situation en Syrie depuis 2011, la plaine d'Al-Jazira, sanctuaire historique de l'organisation d'Al-Qaïda en Irak (dénommée « État islamique en Irak et au Levant » avant d'être rebaptisée Etat islamique (EI ou Daech), a été comme revitalisée. Cette zone, qui s'étend de part et d'autre de la frontière occidentale de l'Irak, et débordant sur la province syrienne de Deir ez-Zor, a hébergé, avant de passer sous contrôle *de facto* de l'État islamique, un réseau logistique de première importance. Celui-ci permet à l'organisation d'alimenter la campagne terroriste en Irak tout comme ses opérations armées en Syrie depuis mars 2013.

Bénéficiant d'une implantation transfrontalière, d'un projet politique régional et d'un financement en propre, EI s'est considérablement renforcé grâce à l'élargissement de sa base combattante après l'attaque de la prison d'Abou Ghraib, en juillet 2013, où plusieurs centaines de combattants auraient été libérés. Sur le plan militaire, l'organisation s'appuie sur des modes d'action radicaux, variés et expérimentés depuis longtemps en Irak, importés en Syrie puis réexportés en Irak dans les provinces de Ninive et d'al-Anbar. L'EI a capitalisé sur son implantation territoriale en tentant d'obtenir des allégeances tribales motivées par des raisons pragmatiques. Sa question de l'allégeance à Al-Qaïda a été discutée par Ayman al-Zawahiri jusqu'à la rupture, ce dernier tentant de restreindre le champ d'intervention de l'EI au seul Irak, considérant que le Front al-Nosra était la seule subdivision d'Al-Qaïda au Levant.

En d'autres termes, les manifestations qui s'approfondissaient dans les provinces de Ninive et d'Al-Anbar, ont été prises en tenaille entre la pression terroriste jihadiste à l'ouest et le désespoir, voire le sentiment de rejet lié à l'absence de perspective venant de Bagdad. Pendant ce temps, des estimations laissant entrevoir la possibilité de trouver des gisements de pétrole et de gaz à proximité de la frontière jordanienne ouvraient définitivement de nouvelles perspectives en cas de revendications fédéralistes, voire de partition des régions centrales.

---

<sup>12</sup> Majoritairement arabe et sunnite, mais loin de la frontière kurde, cette région est le théâtre de manifestations et de heurts avec les forces de sécurité. Sur fond de relance des mouvements de contestation en raison du report des élections à Ninive et à Al-Anbar, un incident a dégénéré et provoqué un encerclement de plusieurs jours de la ville. L'assaut donné par les forces fédérales a provoqué un affrontement au bilan de 27 morts et 70 blessés. Ce double événement (siège puis assaut) a dès lors donné un second souffle au mouvement de protestation qui perdure depuis. En effet, des appels au soutien des frères d'Hawija ont été effectué par R. Issawi tandis que d'autres invitaient à une désobéissance civile.

## La «frontière intérieure » avec le Gouvernement Régional du Kurdistan (GRK)

Face aux débordements de la crise syrienne, le pouvoir irakien s'est montré fortement préoccupé par les difficultés intenses à sécuriser ses frontières et son espace territorial. Les incidents à la frontière syrienne début mars 2013 en ont été un exemple caractéristique<sup>13</sup>, les autorités de Bagdad ayant dénoncé à cette occasion une attaque contre la souveraineté irakienne, son territoire et sa dignité.

Si la porosité des frontières au nord de l'Irak n'est pas nouvelle et reste considérée comme relevant de la responsabilité des autorités kurdes, la pression jihadiste pesant sur la frontière occidentale de l'Irak et les régions centres a fait prendre conscience aux autorités fédérales de la nécessité de déployer leurs forces pour protéger certains postes frontières avec la Syrie, investis par les insurgés. À cela s'est ajoutée la formation d'un commandement militaire le long de la frontière fixée entre Bagdad et la Région autonome du Kurdistan suivie d'un face à face avec les *Peshmerga*. Cependant, cette décision accentue la tension et prêche en faveur d'un renforcement des forces fédérales pour ne pas en perdre le contrôle. Intégrées comme composante de l'armée fédérale, les milices kurdes principalement dévolues à la région autonome ont vu leur déploiement remis en cause par les forces fédérales dans certaines zones revendiquées par le GRK ou zones dites contestées. Avant que la dynamique conquérante de l'État islamique vienne bouleverser les lignes de front sur l'ensemble de ces espaces territoriaux<sup>14</sup>, ces incidents d'une très grande sensibilité ont accru le sentiment de vulnérabilité de l'État fédéral dans cette prérogative régaliennne par excellence qu'est le contrôle des territoires, mais également des *Peshmergas*.

Ces incidents ont ravivé en tout cas la tension qui oppose le pouvoir fédéral à la région autonome, relancée à la faveur de la succession du président kurde Jalal Talabani à la tête du pays et surtout du règlement des problèmes en suspens. Bagdad doit en effet faire face au Gouvernement régional du Kurdistan (GRK) qui se considère, depuis 2005, non seulement comme une partie de la solution de la crise qui prévaut en Irak, mais aussi en position d'arbitre entre une scène politique dominée par les chiïtes, mais rétive à la dérive solitaire du pouvoir central, et une communauté sunnite, perméable à l'insurrection syrienne, qui peine à s'imposer au centre. C'est fort de ce constat que Massoud Barzani ne cesse de s'affirmer comme acteur central, faisant presque oublier ses visées hégémoniques à l'intérieur du GRK au moment où Jalal Talabani quitte la scène politique pour raisons de santé. Son positionnement ne peut faire oublier en tout cas qu'il s'est réalisé contre l'homme fort de Bagdad, le Premier ministre Nouri al Maliki, avant son départ du pouvoir, et contre toute position hégémonique du centre (Bagdad) sur les questions périphériques.

---

<sup>13</sup> Le 4 mars 2013, un convoi militaire reconduisant une soixantaine d'officiers et une vingtaine de fonctionnaires civils syriens (qui s'étaient enfui du poste-frontière Yaroubia) en Syrie a été attaqué par un groupe de combattants sunnite irakien « Nousra al-Irak » faisant 49 tués parmi les Syriens et 9 parmi les Irakiens.

<sup>14</sup> Expliquer l'insertion de l'Ei et la confrontation dans les zones disputées.

### *Une affirmation institutionnelle et politique*

Le GRK, autorité autonome administrant la région du Kurdistan reconnue comme fédérée par la Constitution irakienne de 2005, jouit d'une situation d'exception. Son statut juridique, obtenu la même année, n'a fait que légaliser une situation d'autonomie imposée *de facto* fin 1991 (notamment par la mise en place d'une zone d'exclusion aérienne et le déclenchement d'opérations militaires - résolution CSNU/688 - afin de protéger certaines zones du nord de l'Irak des troupes de Saddam Hussein). Ainsi, dès 1991, le Front du Kurdistan engage la région kurde dans un processus de *state building* que la guerre civile entre les deux formations politiques kurdes rivales (Parti Démocratique kurde (PDK) de Massoud Barzani et Union patriotique kurde (UPK) de Jalal Talabani (1994-1998) n'a fait que mettre entre parenthèses. La région kurde est unifiée en 2004 sur la base des lignes de front américaines et par la création d'une autorité nouvelle, le GRK, qui présente sa participation à la construction du nouvel Irak comme une association volontaire et soumise à conditions. Du fait de cette situation d'exception liée au contexte des années 1990, le GRK se considère à la fois comme bien plus et tout autre chose qu'une entité fédérée au sens classique.

Il dispose, pour ce faire, de plusieurs atouts et en premier lieu des fonctions régaliennes (police, force militaire et services de renseignement qui lui sont propres bien qu'imparfaitement intégrés, car composés des milices et structures partisans du PDK et de l'UPK). Certaines de ses fonctions s'étendent souvent au-delà de sa zone de juridiction officielle, partout où les partis kurdes disposent de relais. Ceci participe pleinement du jeu d'affirmation d'Irbil comme acteur souverain. Le GRK fait en effet valoir que les zones de peuplement kurdes dépassent son territoire officiellement reconnu. Renforcé par les « insertions » de l'EI sur ce même espace, le dessin de sa frontière, qu'il s'agisse de la province de Kirkouk ou encore d'autres territoires limitrophes, résulte désormais d'un rapport de force bien plus sensible qu'une simple question identitaire<sup>15</sup>.

Cette posture se double en effet de la volonté de Barzani d'affirmer son autorité à l'intérieur du GRK au sein duquel le processus d'intégration des « Républiques partisans » du PDK et de l'UPK n'est pas encore abouti. Ainsi, l'UPK comme le PDK exercent leur autorité directe sur des territoires situés de part et d'autre de la ligne de séparation établie à la fin de la guerre inter kurde en 1998 et dont l'emprise géographique demeure sensible. Passer d'une zone à l'autre revient encore à franchir une frontière et les déplacements pour des personnalités, même mineures, affiliées au PDK ou à l'UPK sont rares et revêtent un caractère exceptionnel<sup>16</sup>. Cet état de fait continue d'influencer lourdement le fonctionnement des institutions du GRK dans les domaines militaire et sécuritaire, où l'esprit milicien et l'attachement à la personnalité d'un chef de guerre et à un parti demeurent très forts. Surtout, le PDK exerce un certain ascendant sur son rival historique susceptible de remettre en cause, à terme, leur accord stratégique de partage du pouvoir de 2007<sup>17</sup>. Mais, dans le contexte de la

---

<sup>15</sup> Le GRK joue également du développement d'un Département des relations extérieures (*Department of Foreign Relations* ou DFR) mis en place dès septembre 2006 qui agit de manière de plus en plus autonome à l'égard du Ministère irakien des Affaires étrangères et illustre la volonté de renforcer l'identité du GRK à l'extérieur et, plus encore, celle de son président Barzani.

<sup>16</sup> L'autorité du Président du GRK ne s'exerce pas dans le gouvernorat de Suleimanieh comme elle peut le faire à Irbil ou plus encore dans le gouvernorat de Dohuk, le bastion historique de son clan.

<sup>17</sup> Au-delà de l'irruption du parti d'opposition Goran sur la scène politique kurde et son entrée au Parlement régional, en 2009, avec l'obtention de 25 sièges, les fondements du "duopole" exercé auparavant par les deux grands partis kurdes historiques sur la gestion de la Région autonome se sont érodés durablement. Les fortes

pression sécuritaire sur la frontière syrienne et, par extension, les bordures revendiquées par les Kurdes, les partis de Massoud Barzani et de Jalal Talabani se sont rapprochés pour faire face aux tentatives de reconquête du nord de l'Irak par Bagdad. Ainsi, en dépit d'agendas stratégiques distincts, aussi bien vis-à-vis du pouvoir irakien que dans leurs rapports avec les voisins turc et iranien ou encore sur le terrain syrien, leurs divergences stratégiques de fond se sont atténuées, confortant celles du président du GRK.

### *De l'établissement d'un rapport de force avec Bagdad à une vraie crise?*

Le consensus de toutes les forces irakiennes concrétisé à Irbil en novembre 2010 par un accord autorisant sous conditions de partage de pouvoir la reconduction de Nouri al Maliki comme chef du gouvernement, s'est progressivement mué en une crise politique et en une remise en cause de la légitimité du Premier ministre perçu comme de plus en plus autoritaire<sup>18</sup>. En outre, un certain nombre d'événements ont relancé les contentieux qui opposent Massoud Barzani à l'État central irakien et conduit à une croisade institutionnelle, voire personnelle, contre le Premier ministre et contre le pouvoir de Bagdad comme prolongement naturel. Ces tensions sont liées en premier lieu aux intérêts du PDK, notamment en ce qui concerne le partage du revenu des hydrocarbures.

D'une manière générale, pour le président du GRK, l'émergence d'un homme fort au niveau de l'État central constitue un danger pour l'autonomie kurde et pour la réalisation de ses ambitions propres. Seul le PDK a, en effet, intérêt à une confrontation avec l'État central irakien. Le conflit qui oppose Irbil à Bagdad est fondamentalement lié à la souveraineté de l'État irakien et à sa remise en cause liée à la construction d'une entité kurde en quête d'une autonomie toujours plus favorable. Massoud Barzani et le PDK sont les acteurs principaux de cette construction. Le développement d'un secteur énergétique autonome est, par ailleurs, la condition essentielle du succès d'un tel processus et il se trouve justement que les leviers de commande dans ce domaine sont aux mains de l'entourage du PDK<sup>19</sup>. La présence de compagnies étrangères, liées à des États siégeant de manière permanente au Conseil de sécurité des Nations Unies comme Exxon Mobil ou encore Chevron ou Gazprom, est perçue comme une assurance-vie pour l'autonomie kurde et l'autorité exercée par le PDK. Elle entérine surtout une mise hors du jeu énergétique de l'Irak fédéral, coupé des circuits d'exportation, que Bagdad tente d'enrayer<sup>20</sup>.

---

divisions intestines qui affectent l'UPK depuis le récent retrait de Jalal Talabani pour raisons médicales nourrissent l'ascendant d'un PDK beaucoup plus centralisé et autoritaire, dont les rivalités internes sont plus discrètes.

<sup>18</sup> Dès le départ des forces américaines d'Irak fin 2011, les accusations lancées par Nouri al-Maliki contre le Vice-Président sunnite Tareq al-Hachemi, la fuite de ce dernier en territoire kurde (avant de se réfugier en Turquie) ainsi que les réactions de Bagdad aux annonces d'implantation de la firme américaine Exxon Mobil ou encore de Gazprom au Kurdistan, tendent les rapports entre Massoud Barzani et le Premier ministre irakien.

<sup>19</sup> Hashti Hawrami, ministre des Ressources naturelles du GRK, affilié au PDK et très proche du Premier Ministre Nechirvan Barzani, est l'un des hommes les plus puissants du monde politique kurde irakien. C'est à lui que le GRK doit l'installation sur son territoire d'un nombre croissant de compagnies pétrolières et gazières étrangères, dont les majors Exxon Mobil, Chevron, ainsi que Gazprom et Total, qui ont officialisé leur présence en 2012.

<sup>20</sup> L'Irak qui est candidat à l'entrée dans l'OPEP, tente un rapprochement avec la Jordanie pour la construction d'un oléoduc d'une capacité de 1,25 Mb/j. La construction d'un pipe-line avec la Syrie participait de cette logique.

Selon cette même logique, les critiques à l'encontre de l'acquisition par l'État central irakien d'armes lourdes, notamment de F16 américains, ont été principalement formulées par Massoud Barzani et par des proches du PDK : mobilisation des opposants au Premier Ministre afin de susciter un vote de défiance au Parlement; dénonciation de la «monopolisation du pouvoir» par le Premier ministre à l'occasion de la fête nationale kurde et menace de déclaration d'indépendance kurde. Le Président du GRK, plaçant son combat contre le Premier ministre dans le contexte d'une lutte nationale, se met en scène à travers elle comme le représentant unique des Kurdes d'Irak, menacés par un nouveau pouvoir fort à Bagdad, ce qui le distingue de Jalal Talabani, peu enclin aux positions maximalistes de Barzani<sup>21</sup>.

C'est dans ce double contexte de tension avec Massoud Barzani et de dégradation sécuritaire en Syrie que Nouri al Maliki s'était décidé - avant l'incroyable débandade de Mossoul - à reprendre l'initiative sur le terrain militaire. En déployant ces derniers mois une force estimée à 20 000 hommes, sous son autorité exclusive, dans les territoires disputés et notamment dans la région de Kirkouk, l'ancien Premier ministre avait cherché à faire une démonstration de force à son avantage. Un face à face s'est alors mis en place entre les *Peshmergas* kurdes et le nouveau Commandement fédéral des Opérations du Tigre (Dijla), aux postes frontaliers avec la Syrie puis dans les zones comprises entre Touzkhormato et Kirkouk. Alors que les négociations ouvertes à Bagdad peinaient à trouver une issue<sup>22</sup> (des menaces de déploiement de forces contre la firme Exxon mobil dans les régions disputées sont régulièrement proférées par les cadres du parti du Premier ministre), cette confrontation "froide" a, pour première conséquence, de maintenir, sur le terrain, une tension entre les forces armées même si, à ce stade, les *Peshmergas* ne semblent rien céder sur le terrain. En réponse, sur fond de mobilisation sunnite des provinces du centre, Massoud Barzani a multiplié les consultations avec les représentants sunnites hostiles à la ligne exclusive du Premier ministre jusqu'au départ de ce dernier. Il tente depuis de maintenir la pression sur le gouvernement tout en se ménageant un rôle d'arbitre intercommunautaire.

Mais, au Kurdistan irakien, l'idée selon laquelle le GRK doit se concentrer sur son propre développement économique, politique et sécuritaire gagne du terrain. Ainsi, le maintien de l'autorité du PDK au Kurdistan irakien devra sans doute passer par un recentrage sur les préoccupations des Kurdes irakiens chez qui les sentiments nationalistes pourraient bientôt perdre du terrain face à des aspirations à l'enrichissement et au confort matériel que seule une économie de rente ayant relégué au rang de symbole le romantisme national peut garantir.

Cela a été le constat du premier ministre irakien, Nouri al Maliki, qui maintenait la pression pour un statu quo frontalier avec Irbil et une consolidation du GRK dans ses frontières qui demeure néanmoins crisogène. Malgré le départ de Nouri al Maliki, Bagdad sait qu'il peut compter - pour l'heure - sur le soutien de Téhéran. En effet, ce dernier, en perte d'influence au nord de l'Irak avec la "barzaniation" du GRK et la "colonisation" de cette région par la Turquie, n'a de cesse de renouer

---

<sup>21</sup> Hostile aux tentations hégémoniques de Barzani, Jalal Talabani considérait Nouri al Maliki comme un partenaire plus qu'un dictateur. Il a qualifié la perspective d'une déclaration d'indépendance du Kurdistan de «rêve poétique ». Le retrait de l'actuel Premier Ministre pourrait accentuer un face à face entre les deux principaux leaders kurdes.

<sup>22</sup> Des accords régulièrement négociés peinent à être respectés et ne règlent rien. Ces événements n'ont pu, en tous cas, que relancer, une fois de plus, la question de la prise en charge financière des forces kurdes alors que Bagdad cherche à ramener la quote-part établie habituellement au GRK (17%).

avec une influence sur cette zone limitrophe et n'a aucun intérêt à une dégradation de la situation entre Irbil et Bagdad. À l'heure de la crise syrienne et du séisme créé par l'EI, Téhéran a en effet besoin plus que jamais de consolider son influence en Irak et maintenir une situation suffisamment stable pour assurer ce pays comme poumon économique.

## Conclusion

L'Irak peine à sortir d'une économie de la violence où les acteurs peuvent être sollicités et réagir sans marquage politique préalable, l'absence de projet de société commun s'imposant comme une vulnérabilité profonde de la société irakienne de l'après 2003. Dès lors, le système fédéral tel que mis en place en 2005 est considéré en Irak comme un échec. Il redynamise en effet des logiques de différenciation identitaires qui affaiblissent de manière durable, le pouvoir central, bien incapable de gérer une situation placée de surcroît au cœur de très fortes tensions régionales.

Ainsi, avec l'approfondissement de la militarisation de l'insurrection opposant l'armée fédérale aux « activistes » - les jihadistes sous l'étendard ou non de l'EI ou insurgés -, les milices tribales sunnites ou encore chiites d'autodéfense ainsi que les anciens *sahwas* légitimistes, tous s'imposent de manière de plus en plus marquée face à un pouvoir central profondément fragilisé. C'est donc bien d'une remise en cause profonde de l'État central dont il s'agit, son monopole de la violence légitime étant gravement entamé, même si Bagdad dispose encore – et ceci est fondamental – du monopole du budget et de la légitimité internationale. La mobilisation des milices chiites – pro-iraniennes ou non – pour le soutenir conforte ce constat.

Or, avec cette confrontation, latente au nord kurde et ouverte à l'ouest sunnite, on assiste à une réintégration de l'Irak dans les dynamiques de son environnement régional proche-oriental. Mais il ne s'agirait, au fond, que d'un retour de l'Irak dans son cadre naturel du "croissant fertile", intégration contrariée ou modifiée pendant des décennies par l'État postcolonial. Ainsi, à la faveur de l'insurrection syrienne qui fonctionne comme un effet miroir, de cette réintégration émergent des espaces communautaires. Celui, transfrontalier et sunnite, tente d'établir un rapport de force avec le pouvoir central irakien qui se retrouve confronté à une violence exercée par des forces centrifuges.

Mais au-delà de la pérennité du phénomène conquérant des jihadistes de l'EI, avec la décomposition de l'État irakien et la dégradation de la situation en Syrie, c'est à l'éclatement des schémas territoriaux que l'on doit faire face. Avec ce constat, s'ouvre la perspective d'un remodelage d'ensemble du Moyen orient autour de deux pôles « chiites » puissants - Bagdad et Damas –, les deux capitales désormais rétrécies sur leur base communautaire et enclavant une zone sunnite de part et d'autre de la frontière irako-syrienne.

La volonté de conjurer le spectre d'une juxtaposition de « territoires », dominés par des logiques régionales concurrentes (Arabie Saoudite *versus* Iran), en activant l'option d'un « État confédéral » et de donner une dernière chance à la mise en place d'un processus de réconciliation nationale intervient trop tardivement. Pour autant, face à l'ampleur de la défiance entre les protagonistes et les dynamiques centrifuges de guerre civile, seule une entente impliquant les puissances régionales avec le soutien américain peut tenter de contenir l'état de violence induit par cette « fragmentation

militarisée<sup>23</sup>». À la dissolution des frontières peut aussi répondre la force centripète des capitales historiques que sont Damas et Bagdad, lesquelles ~~qui~~ disposent encore d'une forte capacité intégratrice.

## Bibliographie

- Pierre-Jean LUIZARD, *La question irakienne*, Fayard, 2002.
- Joost R.HILTMANN, "Le tracé incertain du Kurdistan" dans *Le monde diplomatique* "Faut-il abolir les frontières", p.38.
- Dominique THOMAS, "D'Al Qaïda au néo-jihadisme: la mouvance radicale après les révoltes arabes", revue *Moyen-Orient*, n°20, octobre-novembre 2013.
- Toby DODGE, "From war to the new authoritarianism", New York: Routledge and International Institute for Strategic studies, 2013.

---

<sup>23</sup> Cf. Hamit Bozarslan, « Le Moyen-Orient en 2014 : noires subjectivités », *Moyen Orient* n°23, Juillet-Septembre 2014.

## ➤ LA FRONTIERE ENTRE LE SOUDAN ET LE SOUDAN DU SUD : DES ESPACES PARTAGES

**Christian DELMET**

*Chercheur au Centre d'Études des Mondes Africains (CEMAf)*

La limite régionale entre le Nord et le Sud du Soudan, telle qu'elle était tracée au 1<sup>er</sup> janvier 1956, a été choisie comme frontière internationale entre les deux nouveaux États. Dans la mesure où les gouvernements successifs de Khartoum l'avaient modifiée à plusieurs reprises après l'indépendance, les Sudistes en exigèrent la révision. À cette fin, l'accord de Machakos de 2002, repris dans celui de Naivasha de 2004, et enfin dans les accords de paix de 2005, prévoyait la mise en place d'une commission pour établir son tracé officiel avant la fin de la période pré-intérimaire de six mois suivant la signature de la paix.

Le référendum d'autodétermination a eu lieu en janvier 2011 et le Soudan du Sud est devenu indépendant le 9 juillet 2011. La question de la délimitation n'a alors été réglée ni dans la région d'Abyei, dont les habitants n'ont pas pu se prononcer, selon les modalités prévues<sup>1</sup>, ni sur leur rattachement au Nord ou au Sud, ni dans cinq secteurs dont l'appartenance au Nord est contestée par les autorités de Juba : Hofrat en-Nahas/Kafia Kingi, les terres rive droite du Bahr al-Arab (frontière entre le Darfour et le Bahr el-Ghazal), Kaka, Megenis et Jodha/Wanthou. Outre ces six régions, quatre autres territoires sont également revendiqués par Juba : Heglig/Panthou, zone de Kaka, Bowth/Babanis, le nord de la rivière Kiir.

La difficulté à fixer une démarcation dans ces régions provient autant, voire plus, de ce qu'il s'agit de « territoires partagés » à l'histoire mouvementée, que de la seule volonté de s'appropriier des zones minières, pétrolifères et stratégiques. Deux séries de facteurs compliquent la situation. La première concerne les craintes des populations transhumantes de se voir interdire l'accès à des ressources indispensables à leur économie, et de devoir renoncer à leur mode de vie traditionnel. La seconde tient à la volonté des États d'affirmer leur souveraineté et à leur obligation de mener une négociation globale tout en ménageant leurs soutiens nationaux et régionaux.

### **Les raisons d'une séparation Nord/Sud**

De création tardive<sup>2</sup>, l'ancien Soudan, de Wadi Halfa à Juba, n'avait guère de chance de devenir une nation en 1956, d'autant que les colonisateurs turco-égyptiens puis britanniques ne lui en donnèrent

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire en même temps que se déroulerait le référendum au Sud. Par ailleurs la consultation des populations du Sud Kordofan et du Blue Nile sur le mode de gouvernement de ces deux États du Nord ne s'est pas bien passée, entraînant, dans ce nouveau Sud du Soudan, l'entrée en guerre de groupes rebelles qui ont fait alliance avec ceux du Darfour pour renverser le régime de Khartoum.

<sup>2</sup> Le Sultanat Funj de Sennar (1505-1821) ne contrôla qu'indirectement l'Entre-deux-Nils au Sud du 10<sup>ème</sup> parallèle. Après 1750, au plus tard, ses avant-postes y furent Guli et Ulu au centre de la Gezira, et Fazoghli à la sortie du Nil Bleu d'Éthiopie. Sur le Nil Blanc la frontière était Alays (à la latitude de Sennar -sur le Nil Bleu-), régulièrement menacée par les Dinka et les Shilluk. La main d'œuvre servile nécessaire aux armées et aux fermes royales était saisie dans les monts Nuba, monts Ingessana et autres collines au Sud du Dar Fung et des

pas l'occasion en traitant très différemment les populations des deux parties du pays. Les gouvernements du Soudan indépendant échouèrent à leur tour cinquante ans plus tard. Leurs politiques d'arabisation, puis d'islamisation, pouvaient difficilement unifier le pays et encore moins construire une nation soudanaise. C'est au fond la même situation du début du XXe siècle que l'on retrouve au XXIe siècle après deux guerres.

Il serait cependant faux de qualifier la frontière entre le Nord et le Sud du Soudan de totalement arbitraire et imposée par les Britanniques dans l'unique dessein d'empêcher l'unification de la vallée du Nil et la poursuite de l'islamisation du pays. Sans être dénuée de calcul politique, elle tient compte des réalités géographiques, ethniques, linguistiques, culturelles et religieuses qui dessinent deux univers distincts. Les exactions de la colonisation turco-égyptienne (1821-1885) et de l'état mahdiste (1885-1898) ainsi que la survivance de pratiques esclavagistes jusque dans les années 1920, servirent d'argument aux Britanniques pour la séparation<sup>3</sup> et la protection des populations sudistes de la domination des « Arabes » du Nord.

Après avoir envisagé de les regrouper avec les populations semblables des pays voisins (Kenya, Ouganda) les Britanniques choisirent de maintenir les Sudistes au sein du Soudan anglo-égyptien, tout en créant une véritable frontière intérieure entre un Nord dit arabo-musulman, et un Sud dit africain. Fermé aux musulmans, le Sud n'en fut pas pour autant immédiatement ré-ouvert de bonne grâce aux missionnaires chrétiens qui y avaient été accueillis par les Turco-Egyptiens entre 1846 et 1860. Cette barrière que les Sudistes n'étaient pas, eux non plus, autorisés à franchir dans l'autre sens, fut levée plus de vingt ans plus tard, en 1947, afin de rendre le pays, ainsi divisé, moins acquis aux projets unionistes égyptiens et indépendantistes soudanais. C'est dans un état de développement inégal, et déjà de guerre civile, que le Soudan accéda à l'indépendance, aux mains des Nordistes. Ses élites politiques et religieuses traditionnelles, sans curiosité ni égard pour les cultures et les peuples Sudistes, partageaient quasi unanimement le même projet d'un État théocratique.

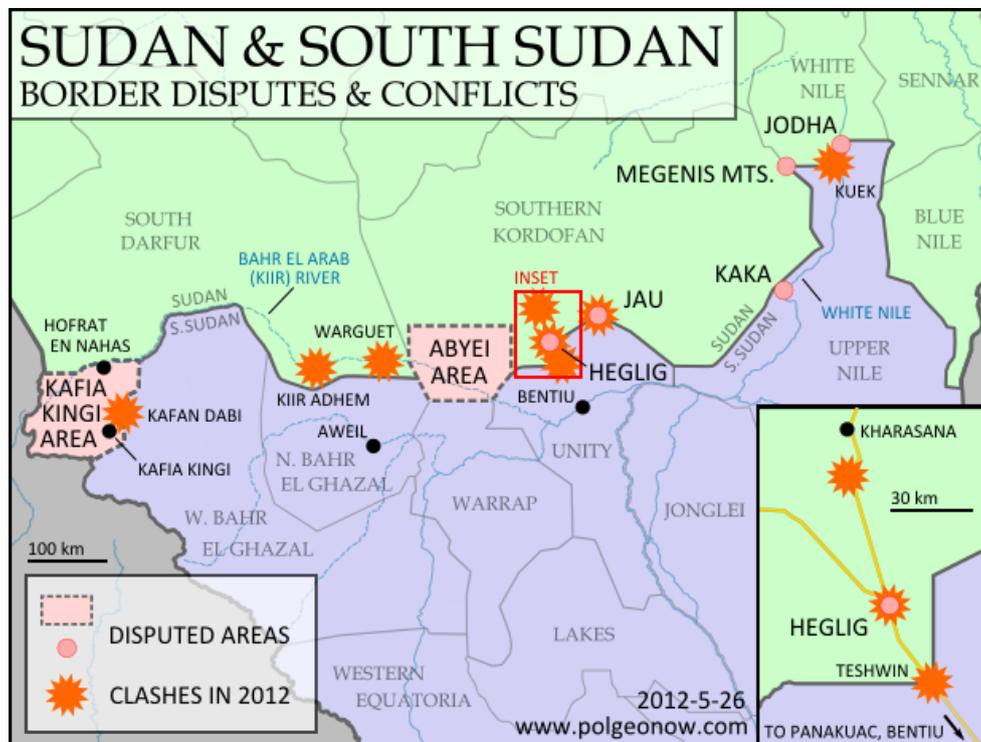
Ce n'est qu'en 1972 avec les accords d'Addis Abeba, que les Sudistes obtinrent une autonomie régionale qui leur donnait une assemblée et un gouvernement à Juba. Il ne leur accordait cependant aucune prérogative en matière de défense et de politique étrangère, et guère davantage dans les domaines économiques et financiers. Les querelles internes et les manœuvres de Khartoum mirent rapidement un terme à cette expérience qui s'acheva avec l'abrogation des accords eux-mêmes par Nimeiri en 1983, et la reprise de la guerre civile. D'abord lancée pour la construction d'un *Nouveau*

---

confins d'Éthiopie. De son côté le Sultanat du Darfour (1640-1874) s'approvisionnait principalement au Kordofan et dans le nord-ouest du Bahr el-Ghazal. Ce n'est qu'après 1839 que le « Sud » (bassin inondable du Nil) devint accessible et que ses populations subirent les razzias des esclavagistes.

<sup>3</sup> Certains disent que cette limite aurait dû se faire plus au nord, de façon à inclure les populations non arabes du Kordofan et du Blue Nile. Justifié en partie sur le plan linguistique et culturel, ce choix se heurtait à la complexité démographique et religieuse de ces régions où des tribus arabes s'étaient installées dès les XVI-XVIIe siècles. C'est en partie pour tenir compte de l'histoire - ces populations Nuba, Ingessana... ayant elles aussi été razziaées, et cela bien avant le XIXe siècle - qu'un « aménagement » fut instauré : leur inclusion dans les *closed districts* au même titre que le Sud. Dans une carte de 1997, le Sudan People's Liberation Movement (SPLM) proposait la mise en place de deux États confédéraux avec une frontière fixée au 13ème parallèle, soit au sud de Al-Geneina, Al-Obeid Kosti et Sennar ! (New Sudan Herald, vol.1/97, N°2).

*Soudan* démocratique, laïc et unifié, cette dernière se termina en 2005 avec la création de deux nouveaux États dont les frontières précises ne sont toujours pas fixées en 2014.



### **Abyei : de la cohabitation à la destruction**

L'impasse dans laquelle se trouve le règlement de la question d'Abyei illustre la difficulté à créer une frontière à travers une zone habitée et parcourue par des populations autrefois soucieuses de limiter l'ampleur et la durée des conflits et subissant aujourd'hui les effets de changements économiques et politiques extérieurs.

Comme beaucoup d'autres nomades du Nord, les Missiriya sont de plus en plus contraints par les changements climatiques et le développement de l'agriculture mécanisée au Sud-Kordofan, à partir des années 1970-80, d'aller chercher des pâturages plus au Sud. L'édification d'une barrière infranchissable serait bien entendu inadmissible (et par ailleurs irréalisable) et cette solution n'est pas envisagée par le gouvernement du Soudan du Sud. Les États qui sont à l'origine de la plupart des crises entendent également être les agents de leur résolution. Ce faisant ils ont tendance à marginaliser les communautés concernées au premier chef ou à les instrumentaliser selon leurs plans et leurs autres objectifs politiques. Ils ne prennent pas le chemin le plus court vers le compromis davantage souhaité par les acteurs sur le terrain.

Dans le cas d'Abyei, un moyen d'y parvenir serait de mettre l'accent non pas tant sur l'appartenance du territoire au Nord ou au Sud, que sur les droits d'usage (éventuellement alternés) attribués par des conseils locaux intercommunautaires sur certaines terres considérées comme bien commun,

comme ce fut le cas auparavant. Sans un accord de ce type, quel que soit le tracé de la frontière, la paix risque de n'être jamais définitivement assurée.

À la fin du XIXe siècle, les relations jusqu'alors relativement pacifiques entre les Arabes Missiriya et les Ngok Dinka habitants dans le nord-est du Bahr el-Ghazal, se détériorèrent. Les mécanismes traditionnels de règlement des conflits ne remplissant plus leur fonction et les agressions dont ils faisaient l'objet devenant de plus en plus fréquentes, les Dinka demandèrent l'intervention des autorités coloniales qui jugèrent que leur efficacité serait mieux assurée si les deux populations dépendaient d'une même juridiction. Les Ngok Dinka, effectivement trop éloignés de Wau, la capitale du Bahr el-Ghazal, pour en recevoir une assistance rapide, et isolés pendant la saison des pluies, ne virent guère d'inconvénients à dépendre d'une administration plus proche. Ils furent ainsi englobés, en 1905, dans la juridiction de Kadougli au Kordofan, dont dépendaient les Missiriya. La solution s'avéra judicieuse et ouvrit une longue période de bonnes relations entre les deux tribus, facilitées par les liens très cordiaux entretenus par leurs chefs respectifs. Ce transfert administratif ne signifiait en aucun cas que les Dinka abandonnaient leur « citoyenneté » régionale. Après la disparition des initiateurs de cet arrangement et après la première guerre civile (1955-72) qui, sans toucher de plein fouet la région d'Abeyi, y provoqua néanmoins des affrontements graves en 1965 (des centaines de morts) et des dissensions entre Dinka dont certains prirent le parti des rebelles, les nouveaux politiciens demandèrent le retour d'Abeyi dans le Bahr el-Ghazal et la participation au référendum accordé aux populations du Sud et « d'autres régions culturellement et géographiquement rattachées au *Southern Complex* par les Accords de 1972<sup>4</sup> ». Khartoum refusa ce droit et donc l'entrée des Ngok Dinka dans la nouvelle région autonome du Sud Soudan.

Pendant la seconde guerre civile (1983-2005), les milices Rizeigat et Missiriya, auxiliaires arabes de Khartoum, semèrent la désolation parmi les civils plutôt que d'affronter les soldats du SPLA (*Sudan People's Liberation Army*) que de nombreux Ngok rejoignirent dès 1983-1984. Les accords de Naivasha, en 2005, reconnurent enfin le droit aux « habitants d'Abeyi » de se prononcer sur leur rattachement au Nord Bahr el-Ghazal, ou leur maintien au Sud-Kordofan. Le désaccord sur deux points essentiels, à savoir la délimitation de la région d'Abeyi et la définition de ses « habitants », a empêché la tenue de cette consultation.

Le 17 décembre 2004 a été signé un texte sur la mise en place d'une commission (*Abeyi Boundaries Commission/ABC*) pour délimiter le territoire des neuf chefferies Ngok Dinka, dont le rapport était prévu avant la fin de la période pré-intérimaire d'autonomie de six mois. Cette commission était composée de cinq représentants de chacune des deux parties dont deux Missiriya et deux Dinka de l'administration provisoire d'Abeyi, et de cinq spécialistes reconnus : un nommé par les États-Unis (Donald Petterson, ancien ambassadeur à Khartoum, président de l'ABC), un par la Grande-Bretagne (Douglas Johnson, historien), et trois par l'IGAD (*Intergovernmental Authority for Development*). Le rapport serait définitif et contraignant pour les deux belligérants. A défaut de consensus entre ces derniers, l'avis des experts s'imposerait.

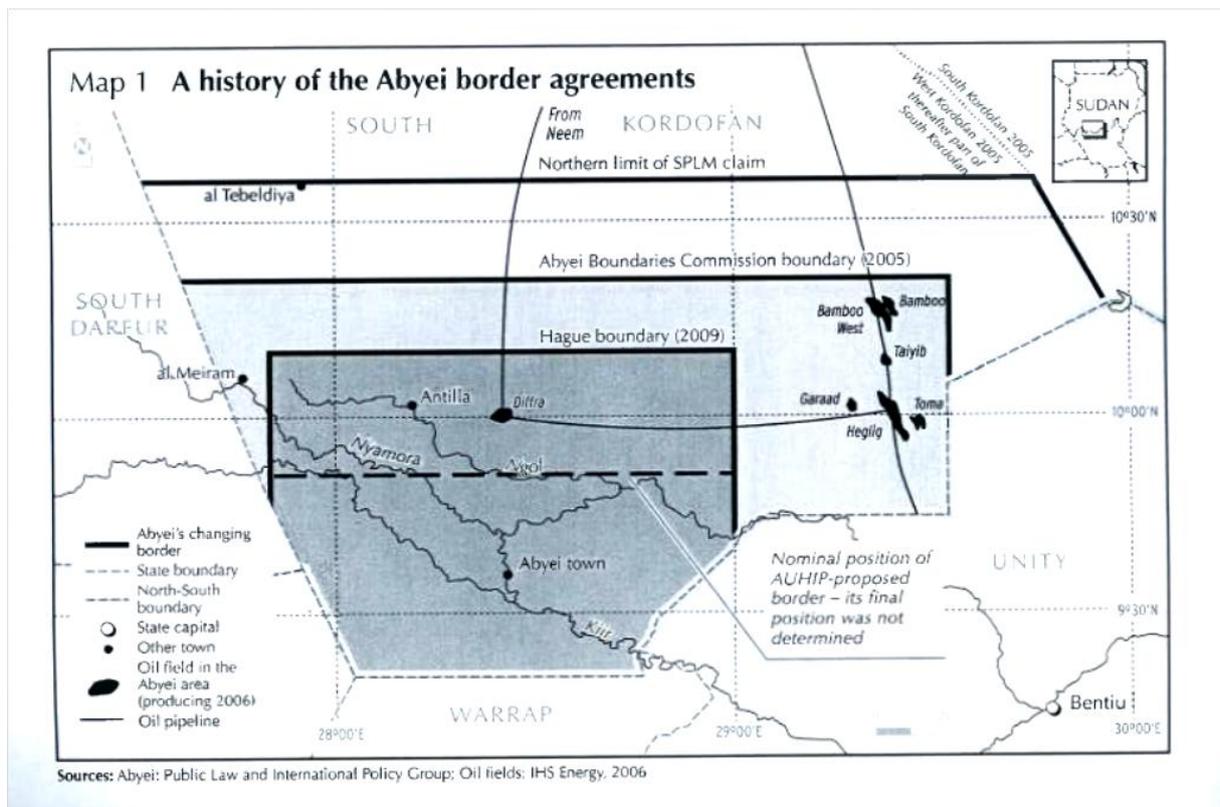
Dans la mesure où il n'existait pas de carte ni d'autres données précises de la région en 1905, la commission consulta les archives et effectua des enquêtes sur le terrain. Les Missiriya affirmèrent

---

<sup>4</sup> Mettant fin à la première guerre civile.

que les territoires au sud du Bahr el-Arab leur appartenaient depuis plusieurs siècles lorsqu'ils y accueillirent des Dinka, poursuivis par les Nuer. À l'inverse, les Ngok, appuyés par leurs voisins Twic, Rek et Rueng Dinka dirent qu'ils vivaient dans la région, au nord et au sud du Bahr el-Arab/Kiir, avant que les Arabes n'arrivent à Mougla au Kordofan. Alors que le gouvernement de Khartoum maintenait que les Dinka n'avaient franchi la rivière Kiir qu'à l'occasion de leur transfert en 1905, le SPLM/A (*Sudan People's Liberation Movement/Army*) affirmait que la limite des territoires Dinka doit être fixée à la latitude 10°35'.

Après avoir confronté neuf thèses contradictoires aux documents disponibles et aux enseignements du terrain, les experts rappellent que, si la région a été incluse dans le *Dar Missiriya District*, cela ne signifie aucunement qu'elle appartenait à la tribu arabe et que les Dinka étaient sous l'autorité de son *nazir*, une preuve supplémentaire étant que ces derniers conservèrent leur autonomie politique et leur propre système judiciaire. La limite Nord de la région d'Abeyi devrait être fixée entre 10°10' et 10°35', latitudes qui délimitent en fait une zone de droits partagés par les deux populations. Il serait raisonnable alors de la placer sur la latitude 10° 22' 30". La limite Sud correspond à la frontière Kordofan/Bahr el-Ghazal/Upper Nile de 1956. La limite Est suit la frontière Kordofan/Upper Nile sur la longitude 29° 32' 15" jusqu'au point de latitude 10° 22' 30". À l'ouest, elle suit la frontière Darfour/Kordofan.



Khartoum rejeta les conclusions de l'ABC qui plaçaient dans la zone d'Abeyi les derniers puits de pétrole à sa disposition, dont il aurait dû ainsi partager les revenus pendant la période intérimaire (alors que ceux du pétrole extrait au Nord ne le sont pas) et les perdre totalement en cas de retour d'Abeyi au Sud. Après une reprise des combats en 2008, les parties consentirent à un recours auprès de la Cour permanente d'arbitrage de la Haye qui amputa le territoire d'Abeyi de sa partie orientale

où se trouvent les puits de Heglig et Bamboo. Mais si le SPLM et le Parti du Congrès National (NCP) pouvaient accepter l'arbitrage, il n'en était pas de même pour les Missiriya qui se plaignent de ne pas avoir été suffisamment consultés. Si ces puits produisant 55 000 barils/jour sont d'un intérêt capital pour Khartoum dépossédé de presque tous les autres, ils ne constituent pas un enjeu prioritaire pour les nomades Missiriya, davantage préoccupés par l'accès aux pâturages. Certains jusqu'au-boutistes disent même que cet accès sera compromis en cas de réintégration complète de la zone d'Abeyi dans le Sud, alors que le président du Soudan du Sud, Salva Kiir, déclare que leurs droits coutumiers seront respectés même en cas de séparation.

Les limites fixées par la commission de la Haye ayant été acceptées par Khartoum et Juba, la question primordiale demeure celle du référendum et de la répartition des postes dans les instances politiques et administratives provisoires chargées de le préparer, et donc d'en changer éventuellement les règles et le calendrier. Le gouvernement de Khartoum, aux prises avec les rebelles du Sud-Kordofan, doit rechercher des alliances pour y faire face, et regagner la confiance des Missiriya, affaiblis par la suppression en 2005 de l'état du Kordofan-Ouest où ils étaient majoritaires, et son absorption par le Sud-Kordofan. Il appuie donc ces derniers dans leurs revendications de la parité dans l'administration provisoire d'Abeyi, et du droit de tous les Missiriya à voter au référendum.

Tant que ce droit ne sera accordé par le SPLM qu'aux Ngok Dinka et aux autres résidents dits permanents, Khartoum poursuivra une stratégie destinée à vider Abeyi de ses habitants Dinka, ou du moins à en modifier la démographie. Après la quasi destruction de la ville en 2008, qui avait provoqué le départ de 60 000 Dinka, les attaques par les milices Missiriya (janvier-mars 2011) puis l'invasion par l'armée soudanaise en mai en chassèrent plus de 100 000. Maître du terrain, et après avoir dissout l'administration locale, le gouvernement de Khartoum a signé le 20 juin 2011 un accord avec le SPLM pour la mise en place d'une administration et d'un exécutif conjoints à Abeyi. Mais ce n'est que le 30 mai 2012 qu'il a mis en œuvre la résolution 1990 de l'ONU du 27 juin 2011 sur le retrait des troupes dont il maintient toutefois une compagnie autour des puits de pétrole de Diffra. De leur côté, 50 000 nomades Missiriya et plus d'un million de têtes de bétail ont atteint la rivière Kiir qu'ils n'avaient pas pu rejoindre à la saison sèche 2010-2011.

Lors de leur rencontre de janvier 2013, les deux présidents ont parlé de l'organisation politique et administrative de la région, des quotas dans les institutions, des nominations et de la parité dans les instances dirigeantes (*Abeyi Area Council*) ou de la formation de la police, mais n'ont pas abordé la question du référendum. Pour débloquer la situation, l'Union africaine (UA) a proposé le 21 septembre 2012 que seuls soient considérés comme électeurs au référendum envisagé pour octobre 2013 les personnes ayant une habitation permanente dans la région. Juba a accepté, mais Khartoum a refusé et encourage l'installation de nouveaux « sédentaires » Missiriya afin d'accélérer le changement de donne démographique.

À l'inverse, les Ngok sont peu nombreux à revenir chez eux, sinon provisoirement pour constater l'état de leurs biens. Ils attendent la remise en ordre de la région et le retour de la sécurité - aujourd'hui assurée avec une efficacité certaine par les 4 000 soldats éthiopiens de la FISNUA (Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abeyi). Lassée par cette situation, la communauté Dinka a décidé d'organiser elle-même un vote fin octobre 2013 auquel 99% des 64 175 participants

ont répondu positivement pour le rattachement au Sud. Cela n'a rien de surprenant après les épreuves qu'elle venait de traverser, mais ce vote n'a pas de valeur officielle pour l'Union africaine. Condamné par le gouvernement soudanais, ce référendum l'est également par le SPLM qui entend agir en ce domaine dans le respect de ses engagements et des accords de paix, même s'il avait parfois menacé de procéder unilatéralement à une telle consultation.

En dépit de rencontres au sommet les 3 septembre et 22 octobre 2013, la situation à Abyei était donc entièrement bloquée à l'automne 2013. Elle n'a pas davantage évolué dans les régions qui sont du ressort d'une autre commission créée par les Accords de 2005 et réactivée en septembre 2012. Une de ces zones met également en contact Dinka et Arabes, mais, ne posant pas les mêmes enjeux de souveraineté, elle peut paraître en meilleure voie de règlement. Une seconde région, d'une plus grande complexité ethnique et politique, ne présente pas une situation aussi tranchée qu'Abyei et il est difficile d'en prévoir l'évolution. Cette région de Kafia Kingi illustre à un degré extrême les effets désintégréateurs d'événements extérieurs, de pressions et de décisions politiques contradictoires, sur des sociétés composées de populations diverses et fragilisées.

### **Les Accords de coopération du 27 septembre 2012**

Pour ce qui concerne tous les autres conflits (Kafia Kingi / Hofrat en-Nahas, Kiir/Bahr al-Arab, frontière entre Darfour et Bahr el-Ghazal, Jodha / Wanthou, Panthou/ Heglig), peu de progrès ont été réalisés entre 2005 et 2010. Après une série d'engagements entre décembre 2010 et février 2012, peu suivis d'effets, des initiatives plus sérieuses ont été prises le 13 mars et le 27 septembre 2012. Les deux présidents ont signé des accords de coopération dont celui sur la question des frontières, *The Agreement on Border Issues*, où il apparaît que les deux États prennent enfin la mesure des réalités du terrain et semblent s'orienter vers une évidence : donner un plus grand rôle aux négociateurs locaux.

Si l'autorité de chacun des États doit s'exercer sur un territoire délimité au sol et sur les cartes, il importe de ne pas élever un mur entre les deux pays : « Les parties maintiendront une frontière pacifiée, sûre et sécurisée, le long de laquelle l'activité économique et les relations sociales pourront s'épanouir, et où la circulation des personnes et celle des biens et services seront facilitées (...) et elles encourageront et soutiendront la gestion coordonnée de cette frontière à tous les niveaux, et elles résoudront tout conflit éventuel exclusivement par des moyens pacifiques».

À cette fin, une *Joint Border Commission (JBC)* « adoptera une approche globale pour la gestion de la frontière, en particulier en ce qui concerne les ressources en pâturages, en eau ainsi que les couloirs de transhumance des troupeaux ». Il est nécessaire de faciliter et sécuriser les déplacements des populations à travers la frontière internationale : « toute mesure nouvelle devra être prise en tenant compte des avis de ces dernières, ainsi que des intérêts des autres groupes concernés ».

Les réalités locales sont donc parfaitement reconnues par les négociateurs. Il reste à mettre en place les instances et mécanismes adéquats :

- Dans les deux semaines suivant la ratification de l'accord par les deux parlements seront nommés les dix membres de la JBC qui, à son tour, formera un *Joint Demarcation Committee*

(JDC) de dix membres également, choisis à parité par les deux États et ayant les compétences requises en cartographie, droit et toute autre domaine utile.

- Dans les quinze jours, le JDC formera le *Joint Technical Team* (JTT) composé de 80 (40 pour chacun des partenaires) experts en cartographie et autres spécialités y compris la pose de bornes et balises. Le JTT recevra l'appui de l'Union africaine, pour recueillir les remarques et doléances des habitants. Le financement des opérations de délimitation sera assuré à parts égales par les deux États autorisés en outre à solliciter l'aide technique ou financière de toute autre organisation.
- La mise en œuvre du *Cooperation Agreement* du 27 septembre 2012 suivra un calendrier précis à compter du Jour-J fixé au 10 mars 2013. Les précédents accords sur la sécurité, *Abyei Temporary Arrangements* inclus, sont à mettre en œuvre immédiatement. La ratification de l'Accord de coopération par les deux assemblées nationales doit se faire dans les 40 jours. La *Joint Border Commission* doit tenir sa première réunion dans les 14 jours, et présenter son budget dans les 21 jours. Les mesures, destinées à faciliter le commerce transfrontalier et les investissements, doivent se poursuivre par l'élaboration d'une *Integrated Border Management Approach*, dans les 30 jours, en collaboration éventuelle avec le programme de l'Union africaine pour ces questions. La politique de régulation de la transhumance et de l'accès aux ressources doit se développer par la consultation de tous les organismes concernés dans les 30 jours. Les gouverneurs de la zone frontalière devront se réunir dans les 30 jours afin d'être informés des accords et du travail des différents comités.
- Le JDC (*Joint Demarcation Committee*) doit être constitué dans les 7 jours avec possibilité de modifier sa composition (5 membres par État). Lors de sa première réunion, seront abordés les points suivants : le versement des participations financières des deux États, le support technique de l'Union africaine, l'installation du JTT (*Joint Technical Team*) et des enquêteurs et autres experts techniques fournis par l'Union africaine. Ce JTT se réunira ensuite pour élaborer son programme de travail, évaluer ses besoins, afin de démarrer les opérations de démarcation prévues pour une durée de 3 mois, dans les 60 jours suivant la première session du JDC.
- Les points de désaccords seront abordés selon le calendrier suivant :
  - remise des propositions et doléances (écrites) à l'équipe d'experts dans les 66 jours (21 pour les cinq « *disputed Areas* ») ;
  - les experts formuleront leurs propositions dans les 60 jours suivant la remise des doléances ;
  - examen de ces dernières par les gouvernements et préparation des négociations dans les 35 jours suivants.
- Une conclusion des discussions est attendue dans les 35 jours suivants. En cas de désaccord persistant à ce stade, trois possibilités se présenteront : prolonger la discussion, demander un arbitrage, recourir à tout autre processus dont les conclusions seront contraignantes (*anyother binding settlement process*). Dans les 20 jours suivants se tiendront les signatures par les présidents de l'accord final sur les statuts des « *claimed areas* ».

Malheureusement, cette belle construction, comme tant d'autres auparavant, est remise en question par la situation politique et militaire dans la nouvelle région méridionale de la République du Soudan. Les négociations sont suspendues par Khartoum, qui accuse Juba de soutenir les rebelles du Sud

Kordofan et du Nil Bleu, et ne les reprendra que lorsque toute ambiguïté sera levée sur les relations entre le SPLM et ses anciens compagnons de lutte non sudistes retirés dans leurs provinces d'origines, et qui ont formé le *Sudan People's Liberation Movement-North (SPLM-N)*.

## Conclusion

Si les deux nouveaux États doivent démarquer leurs territoires, ils ne peuvent pas contraindre leurs populations à rester derrière des frontières infranchissables alors que leurs modes de vie et leurs économies nécessitent des espaces et des échanges. Bien entendu, par le passé, ce partage de territoire et de ressources n'allait pas sans conflits, d'autant que la cohabitation pouvait durer 5 à 6 mois, mais les instances intertribales parvenaient dans la plupart des cas à désamorcer les tensions, à trouver des compensations aux dommages subis et à éviter le recours à l'extrême violence.

La démarcation des territoires fait naître des craintes pour les économies et les modes de vie traditionnels, craintes utilisées à des fins politiques. On peut atténuer ces inquiétudes par une plus grande concertation et en organisant, comme cela s'est fait entre Malwal et Rizeigat, et dans bien d'autres zones de conflits, des rencontres pour réorganiser l'utilisation commune des territoires et des ressources : calendrier et parcours de transhumance, accès aux pâturages, respect des zones de culture, etc., une tâche qui revenait aux chefs locaux. Certes, ce rappel paraît dérisoire face à la violence armée, mais il est indispensable de faire sortir chacun des cas d'une négociation générale monopolisée par les acteurs politiques nationaux et où toute solution risque d'être parasitée par des considérations d'un autre ordre.

## Bibliographie

- Abyei Boundaries Commission Report, 14 Juillet 2005.
- Agreement between the Republic of the Sudan and the Republic of South Sudan on the Demarcation of the Boundary, Addis Abeba, 13 mars 2012.
- Abdel Mageed ADLI, *Sudan Industrial Minerals and Rocks*, Centre for Strategic Studies, Khartoum, 1998.
- Christian DELMET, *Les relations Nord-Sud au Soudan (1983-1993)*, Egypte Monde arabe n°17, 1<sup>er</sup> trimestre, 1994, pp.39-78.
- Christian Delmet, « Le conflit dans les Monts Nuba/Sud-Kordofan (1985-2005) », in *Pourquoi on meurt au Darfour*, Outre-Terre n°20, 2008, pp.181-192.
- Christian Delmet, *Du référendum à l'indépendance du Sud Soudan*, Revue de Défense Nationale, Tribune n°57, 2011.
- Christian Delmet, « Facteurs de crises internes et équilibre régional entre les deux Soudan(s) », in Amandine GNANGUENON (dir.), *Les défis stratégiques africains : la gestion de la conflictualité en Afrique centrale*, Études de l'IRSEM, n°24, 2013, pp.28-33.
- International Crisis Group, « Sudan: Breaking the Abyei Deadlock », Africa Briefing N°47, 2007
- International Crisis Group, « Sudan: Defining the North-South Border », Africa Briefing N°75, 2010.
- Douglas H. JOHNSON, *When Boundaries Become Borders. The impact of boundary-making in Southern Sudan's frontier zones*, Rift Valley Institute, 2010.
- The Implementation Modalities of the Machakos and Power Sharing Protocols, 31 décembre 2004.
- Edward THOMAS, *The Kafia Kingi Enclave, People, politics and history in the north-south boundary zone of western Sudan*, Rift Valley Institute, 2010.

## ➤ LES FRONTIÈRES DE LA SOMALIE : UN CHAOS BORNE

François GUIZIOU

Doctorant à l'université de Nantes.

« Les Somalis n'ont guère eu l'occasion de se persuader qu'un État, au sens occidental du terme, pouvait être d'une quelconque utilité pour eux »<sup>1</sup>.

Cette affirmation de Christian Bader illustre parfaitement la question frontalière qui est intimement liée à la question étatique en Somalie. De fait, peu d'États ont revêtu le statut de l'État en faillite de manière aussi paroxysmique que la Somalie. Avec la chute de Maxamed Siyaad Barre, amorcée par l'échec de la guerre de l'Ogaden (1977-1978), a commencé une longue période d'absence d'un État unifié en Somalie, ce qui peut schématiquement être décrit comme la fin de l'État-nation somalien. Plus de 20 ans après les événements de 1991, cette absence continue à alimenter l'idée que la faillite étatique somalienne est doublée d'une faillite généralisée : l'islamisme radical armé, la piraterie maritime ou encore les périodes de violences exacerbées entre groupes armés sont autant d'exemples qui entretiennent cette idée d'un chaos ou désordre généralisé. Alors, dans quelle mesure la frontière somalienne reste-t-elle une limite étatique utile ? D'abord, parce qu'elle est la démarcation avec des États voisins, aux systèmes étatiques encore en place. Ensuite, parce qu'elle reste la délimitation utile aux politiques d'aide et de soutien de la reconstruction somalienne. Enfin, parce qu'elle que ce soit la durée de son existence ou sa fonction réelle, il n'existe pas d'État sans frontière aux yeux de la communauté internationale. La preuve de l'existence de la Somalie en tant qu'État, malgré ce chaos apparent, est l'existence de ses frontières. Bien maigre preuve, mais peut-être la meilleure pour assurer l'intérêt du concept et de la réalité des frontières dans notre cas.

Cet article ne traite pas de l'intégration régionale de la Somalie, des tensions internes ou de l'avenir du pays dans telle ou telle forme étatique à venir. Il se concentre sur une analyse de la frontière terrestre autour de la question suivante : la frontière somalienne est-elle la limite d'un chaos borné ? Ce dernier terme est défini par le géographe Olivier Dollfus pour qui il est le « *néгатif de l'État territorial, en naissant sur sa décomposition, mais dans ses limites* »<sup>2</sup>. Le chaos borné, selon Dollfus, est basé sur un « *système de désagrégation* », fin des trames d'un territoire maîtrisé par l'État. Cette conception du chaos basée sur l'État et ses limites offre un intérêt particulier mis en perspective avec le cas somalien. Dans quelle mesure peut-on parler de chaos borné pour un État dont les frontières sont internes à l'aire de peuplement somali ? La frontière ne marque peut-être donc pas nécessairement une discontinuité territoriale de premier ordre : d'abord parce qu'elle est une frontière interne au monde somali ; ensuite, parce que figer le territoire national dans le carcan frontalier est un piège qui, dans de nombreux cas, même en Europe, tend à réduire l'analyse à la stratégie d'établissement de la ligne plus qu'à son utilisation – ou non – par les acteurs du territoire,

---

<sup>1</sup> Christian BADER, *Les Yibro, mages somali*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 197.

<sup>2</sup> Olivier DOLLFUS, « Chaos bornés et monde actuel », *Espace géographique*, Tome 19-20, n°4, 1990, pp. 302-308.

qu'ils soient politiques, économiques ou simples individus. Reste que du côté des voisins — Djibouti, Éthiopie et Kenya – la frontière est bien réelle et ils entendent exercer leurs droits dans ces limites.

La première partie s'attarde sur la distinction qu'il est nécessaire de faire entre les frontières somaliennes, décomposées entre celles de l'État somalien et celles du monde somali, territoires peuplés d'individus s'identifiant comme appartenant à l'ethnie somalie. La seconde traite des nouvelles formes étatiques du monde somali, du concept flou de « *somatisation* » et de la présentation de quelques pratiques qui illustrent le rôle de la frontière nationale et en présentent le caractère relatif. Enfin, la conclusion propose une critique du concept de chaos borné, quelques réflexions générales sur celui de frontière et remarque l'importance de cette dernière comme révélateur des stratégies internationales concernant la Somalie.

### Frontières somaliennes et frontières somalies

À des fins de compréhension, les trois éléments suivants ont été artificiellement présentés séparément, mais reposent tous sur l'idée de l'opposition entre frontière internationale somalienne et somalie : la carte est l'expression de la frontière en tant que ligne ; la construction frontalière la raison de la carte et le tout permet de mettre en évidence l'inadéquation qui existe entre la ligne frontalière et la limite du monde somali.

#### *La carte n° 3690 des Nations unies*

Il est évident qu'aucune carte, pas même les plus précises, les mieux dressées, ne renseigne convenablement sur la question des frontières somaliennes. Pourtant, en dépit de la fonction et de la réalité de l'utilisation des frontières par les hommes, c'est bien sur les cartes que l'on dessine les lignes frontalières : elles ne rendent pas compte des dynamiques, des processus et des pratiques qui font de la frontière un modificateur complexe de l'espace<sup>3</sup>. « *As the Map Affirms the State, the State Affirms the Map* »<sup>4</sup> était le titre d'un des chapitres de l'ouvrage de Denis Wood, *Rethinking the Power of Maps*. De fait, c'est entre autres par l'affirmation des éléments de la carte que l'État propose ses limites et celles de sa compétence, d'où l'importance de la ligne tracée qui l'indique le plus souvent virtuellement sur l'espace. L'ONU, avec toutes les précautions nécessaires<sup>5</sup> propose une carte de la Somalie (n° 3690, révision 10<sup>6</sup>), abondamment reprise dans la littérature et les études, qui représente les limites d'un État effondré en 1991. L'élément central est évidemment le territoire national somalien et ses limites qui permettent la distinction de deux types de frontières, mais en oublie un :

- Premier type, la frontière terrestre nationale, la « vraie » frontière au sens commun du terme, revêt l'importance internationale et limite les prérogatives nationales. C'est la limite qui crée le territoire et donc matérialise l'État. Sur 2310 km, la Somalie est voisine de la

<sup>3</sup> Paul GUICHONNET et Claude RAFFESTIN, *Géographie des frontières*, Paris, PUF, 1974.

<sup>4</sup> Denis WOOD, *Rethinking the Power of Maps*, New York, The Guilford Press, 2010.

<sup>5</sup> La mention préventive suivante est présente sur la carte originale: « The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations ».

<sup>6</sup> Carte disponible sur [un.org/somalia/depts/cartographic/map/profile/somalia.pdf](http://un.org/somalia/depts/cartographic/map/profile/somalia.pdf).

République de Djibouti (60 km), de l'Éthiopie (1650 km, dont 800 km de frontière commune sont non-déterminés) et du Kenya (700 km)<sup>7</sup>.

- Second type, les frontières intérieures sont les limites administratives des 18 régions héritées de l'État somalien effondré et demeurent les limites de gestion et de recensement statistique des agences onusiennes. Les fragmentations récentes de l'État somalien en plusieurs entités proto-étatiques plus ou moins viables recourent partiellement ces frontières régionales.

Enfin, la frontière oubliée, la frontière maritime qui délimite les eaux territoriales et la zone économique exclusive des possessions de Djibouti, du Kenya, mais plus encore du Yémen, grand voisin maritime de la Somalie avec le golfe d'Aden et surtout l'archipel de Socotra. Cet oubli est surprenant tant cette frontière maritime somalienne a fait parler d'elle depuis l'intervention internationale pour endiguer la piraterie maritime et de par les espoirs qui sont mis dans un très hypothétique développement d'une filière halieutique somalienne.

Cette carte est pour le moins illustrative de ce qu'est la frontière dans son acceptation générale, celle d'un monde partagé en États limités par des lignes. C'est la vision onusienne et internationale typique, calquée sur le modèle westphalien, vision-modèle qui dans le cas africain débouche, très schématiquement trois cents années plus tard, sur la règle d'intangibilité des frontières issues de la conférence de l'OUA du Caire (1964). Cette règle est immédiatement rejetée par deux États : la Somalie et le Maroc. La Somalie estime que ce principe ne peut s'appliquer que pour les conflits territoriaux à venir et ne règle aucunement les conflits passés encore en cours, c'est-à-dire avec l'ensemble des États riverains. Les deux paragraphes suivants visent à compléter cette analyse de la simple ligne par un bref récapitulatif de sa construction et la distinction majeure qu'il faut constater entre la frontière somalienne et le territoire somali.

### La construction des frontières somaliennes

La construction des frontières somaliennes s'est faite en un peu plus d'un siècle, de l'arrivée des premières reconnaissances occidentales à l'indépendance somalienne. Avant l'expansion coloniale, rien ne témoigne dans l'histoire du peuple somali et de ses voisins d'une réalité frontalière marquée et durable au sens occidental du terme. L'utilisation du concept de frontière au sein du monde somali, et dans son sens étatique, est limitée au mot *xudduud*, utilisation somalie du mot arabe *hudud*. Historiquement, les limites, territoires et frontières semblent avoir été des zones de contact floues, des tampons marqués par quelques puits, places fortes, escarpements ou discontinuités physiques. Mais, en aucun cas, elles ne furent des lignes bornées, tant pour les limites du monde somali avec les voisins Oromos et Afars notamment, que pour celles internes à ce monde somali.

Plusieurs traités, délimitations ou accords forment la base commune des frontières internationales somaliennes<sup>8</sup> :

---

<sup>7</sup> Mesures réalisées à l'échelle 1 : 25000e par l'auteur.

<sup>8</sup> Cartographie de Marc Fontrier, non publiée ; Ian BROWLIE, *African Boundaries, a legal diplomatic encyclopedia*, London, Hurst, RIIA, 1979, pp.766-769 ; 827-851 ; 829-830 ; 848-849 ; 888-916.

- La délimitation de la zone d'influence franco-britannique de 1888 qui fixe essentiellement le partage des routes partant de Djibouti et Zeylah et menant à Harar.
- Le traité anglo-italien de 1891 qui partage de part et d'autre du fleuve Jubba l'aire d'influence italienne au nord et britannique au sud.
- Le protocole anglo-italien de 1894 qui délimite l'aire d'influence respective au nord de ce qui deviendra la Somalie et qui englobe déjà, mais dépasse largement les frontières du *Somaliland* britannique.
- La convention franco-éthiopienne de 1897 qui offre une ébauche de frontière à la future République de Djibouti<sup>9</sup>.
- Le traité anglo-éthiopien de 1897 qui fixe la frontière Sud du *Somaliland*.
- La convention italo-éthiopienne de 1908 qui laisse un doute du fait des interprétations très différentes des deux parties, mais qui définit grossièrement la future frontière de l'administration provisoire britannique.
- Le transfert du *Jubbaland* britannique à l'Italie en 1925 qui étend le territoire de la colonie vers le sud en franchissant le fleuve Jubba.
- Enfin, la limite de l'administration provisoire britannique (1946), qui, reprenant l'ensemble des éléments précédent, solidifie l'idée d'une frontière nationale somalienne.

L'ensemble de ces éléments historiques, tous issus de la colonisation, amène lors de l'indépendance du *British Somaliland* et du territoire sous administration italienne (1960) aux frontières de l'État somalien telles qu'elles sont aujourd'hui interprétées. Le problème principal est ce caractère importé et exogène de la notion de frontière ligne<sup>10</sup> qui dans la majorité des cas n'a été fixée que par des négociations imprécises entre acteurs locaux, régionaux et puissances extérieures<sup>11</sup>. En ce sens, la majorité des portions frontalières posent, au moins un temps, problème et les accords butent presque tous systématiquement sur une compréhension différente de la notion de limite. L'interprétation des traités, toujours faite au propre avantage du lecteur, confère aux frontières une relativité qui ne peut en faire une limite étatique forte. L'exemple type est celui de la portion non fixée entre l'Éthiopie et la Somalie, allant de l'intersection des 48°E, 8°N à Dolo, soit plus de 800 km. La question centrale est l'interprétation du traité de 1908 par les Italiens et les Éthiopiens de la limite entre les clans de l'intérieur, sous domination éthiopienne, et les clans du « littoral », conception très vague, sous domination italienne<sup>12</sup>. La limite frontalière ne fixe alors qu'une zone tampon, reflet d'un découpage discutable dans le contexte colonial italien d'une part, et dans le contexte de montée en puissance de l'Éthiopie de Ménélik II et de la colonisation éthiopienne, de l'autre. On comprend alors aisément que chacun des deux camps tire sur la limite de ce qui s'apparente à des marches impériales. Ces imprécisions frontalières génèrent des tensions politiques qui mènent à l'incident de Welwel (Ogaden, territoire éthiopien, 1934), alors occupé par les Italiens, qui constitue le prétexte

<sup>9</sup> À ce sujet voir : Simon IMBERT-VIER, *Frontières et limites à Djibouti durant la période coloniale (1884-1977)*, thèse de doctorat d'histoire sous la direction de Colette Dubois, Université Aix-Marseille CEMAF, 2008.

<sup>10</sup> Catherine COQUERY-VIDROVITCH, « Histoire et perception des frontières en Afrique du Xlle au XXe siècle », UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001398/139816f.pdf>, pp.39-54.

<sup>11</sup> À ce sujet, consulter : Marc FONTRIER, *Abou-Bakr Ibrahim, pacha de Zeyla – Marchand d'esclaves, commerce et diplomatie dans le golfe de Tadjoura 1840-1885*, Bibliothèque Peiresec 15, Paris, L'Harmattan, 2003 ; Lukian PRIJAC, *Lagarde l'Éthiopien, le fondateur de Djibouti (1860-1936)*, Paris, L'Harmattan, 2012.

<sup>12</sup> Convention italo-éthiopienne de 1908.

pour envenimer délibérément les relations italo-éthiopiennes et débouche sur l'invasion italienne de l'Éthiopie.

Avec l'indépendance (1960), les frontières somaliennes posent toujours une série de problèmes et tensions liés à leur découpage qui exclut du territoire somalien des régions peuplées majoritairement de Somalis. Le plan Bevin (1946) qui visait, pour l'intérêt de certains milieux britanniques, à tenir une position forte en Afrique de l'Est<sup>13</sup>, et à créer une grande Somalie dans les limites de l'aire de peuplement, fut abandonné suite au veto des grandes puissances. Il enterra dès 1948 l'espoir que les deux lignes frontalières somaliennes puissent concorder. Cet abandon crée cependant une idée fédératrice pour le nationalisme somalien, celle de la quête de l'unification du peuple somali dans la Grande Somalie ou *Soomaliweyne*. Dès 1964, des incidents graves ont lieu à la frontière éthiopienne<sup>14</sup>, incidents qui se poursuivent jusqu'à la guerre de l'Ogaden (1977-1978) et au-delà. Ces affrontements sont dans la longue continuité de l'animosité qui règne entre Éthiopiens et Somalis et qui constitue un contentieux historique<sup>15</sup>. Le même type de problème se produit à la frontière kenyane qui connaît des disputes armées entre 1963 et 1967<sup>16</sup>.

Ces tensions concernent également la France, qui à Djibouti en février 1976, deux ans avant l'indépendance, voit un, car d'écoliers français pris en otage à Loyada, poste frontière somalien, par des nationalistes somalis appuyés par le pouvoir de Mogadiscio. Ainsi, le nationalisme somalien, sur la base de la contestation de la frontière et de la partition d'une hypothétique Grande Somalie, va concerner l'ensemble des États riverains. La frontière devient une limite de repli pour les fronts luttant de part et d'autre. Les autorités somaliennes soutiennent les mouvements armés somalis en Éthiopie et inversement. Dans la politique régionale, avant l'effondrement de l'État somalien, la frontière est une discontinuité politique majeure et son caractère n'a rien de virtuel.

Il est évident que le problème principal de cette frontière somalienne est que sa construction à l'époque coloniale et sa fixation au moment de la décolonisation, en ont fait une limite interne du monde somali, qui à défaut d'être une entité étatique, n'en confine pas moins à la nation par les éléments culturels et historiques qui la fédèrent : « *L'existence d'une nation somalienne, a précédé largement la création d'un État.* »<sup>17</sup> A partir de ce constat, l'effondrement de l'État somalien va profondément modifier la question frontalière.

---

<sup>13</sup> Christian BADER, *Le Sang et le lait, brève histoire des clans somali*, Paris, Maisonneuve & Larose, 1999, p. 149.

<sup>14</sup> Jean-François GUILHAUDIS, « Remarques à propos des récents conflits territoriaux entre États africains (Bande d'Aozou, Ogaden, Saillant de Kyaka) », *Annuaire français de droit international*, volume 25, 1979, pp. 223-243.

<sup>15</sup> Marc FONTRIER, *Le choix du fédéralisme ethnique, chronique du gouvernement de transition, 1991-1995*, Bibliothèque Peiresc 27, Paris, L'Harmattan, pp. 117-118.

<sup>16</sup> Said Yusuf ABDI, « La décolonisation de la corne de l'Afrique et les conséquences des aspirations des Somalis à l'autodétermination », in *La décolonisation de l'Afrique : Afrique australe et corne de l'Afrique, histoire générale de l'Afrique*, Étude et document 5, Paris, Les Presses de l'UNESCO, Paris, p. 116.

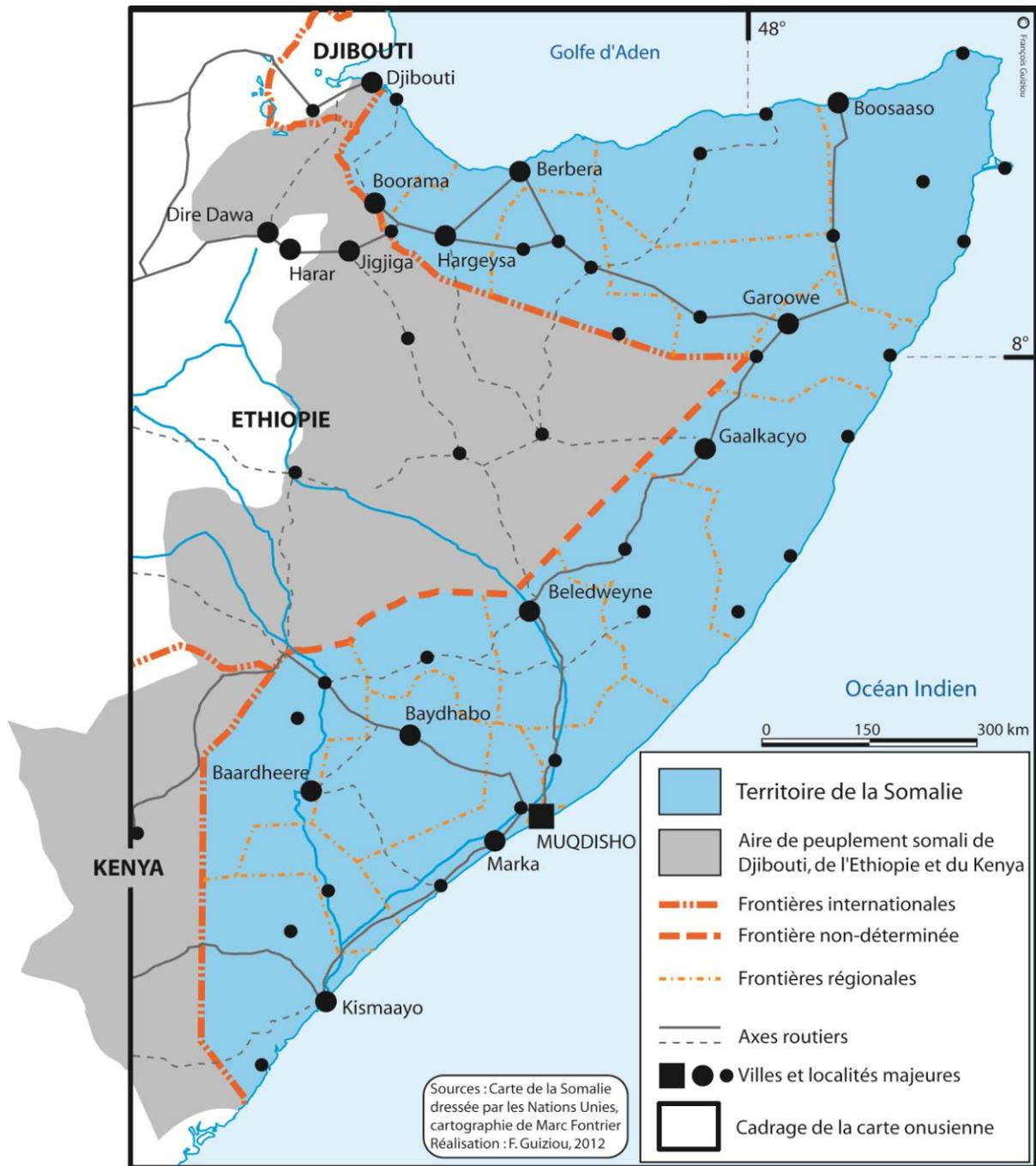
<sup>17</sup> Tatiana CHARLIER, « À propos des conflits de frontière entre la Somalie, l'Éthiopie et le Kenya », *Revue Française de Science Politique*, 16e année, n° 2, 1966, p. 312.

### *La frontière internationale : frontière interne du monde somali*

La Somalie fait exception à l'échelle africaine : la quasi-totalité de la population se reconnaît comme étant d'ethnie somalie, ou apparentée. Pourtant, l'aire de peuplement somalie déborde largement de la frontière internationale telle que décrite précédemment (cf. carte 1) et de fait devient une frontière interne au monde somali. Si tous les Somaliens (ou presque) sont Somalis, nombreux sont les Somalis qui ne sont pas Somaliens. La frontière internationale divise les Somalis entre l'État somalien et ses trois voisins terrestres : Éthiopie, Kenya et Djibouti. Ainsi, les Somalis, estimés entre 11 et 14 millions d'individus, forment une unité de peuplement régional majeure qui occupe l'ensemble de la péninsule au sens strict de la Corne de l'Afrique. De fait, l'argument de l'homogénéité ethnique du territoire somalien est mis à mal par la constatation que cette dernière exclut une large partie des Somalis issus de régions importantes du monde somali (Ogaden, Awd, *Northern Region* kenyane, etc.) où ils sont majoritaires, mais cohabitent avec leurs voisins Oromos, Afars, etc. À cette aire de peuplement somalie, il est délicat de proposer une frontière : à l'est, elle est évidemment bloquée par la côte. À l'ouest, au nord et au sud, la frontière de l'aire de peuplement est un long dégradé, zone tampon ou de contact, de métissage, avec les peuplements voisins, allant aussi loin que les réseaux économiques s'étirent. La guerre a également catalysé les mouvements de populations et la question des réfugiés et des camps a largement déséquilibré, un temps du moins, la géographie du peuplement somali, avec l'établissement dans les régions somalies des pays voisins de larges camps tels ceux du secteur de Dabaab (Kenya) ou de la région de Dollo (Éthiopie).

Dans le même ordre d'idée, il paraît difficile d'apporter une description précise des frontières claniques internes au monde somali. D'abord parce que l'histoire de la formation du territoire somali a été complexe, que le système lignager n'est pas un système figé et que la vie nomade traditionnelle s'affranchit des frontières lignes. Le dynamisme, le caractère protéiforme de ce monde somali et son imperméabilité au regard extérieur ne peuvent donc aisément se traduire sur des cartes. La représentation des grandes confédérations claniques est également contestable dans la mesure où elles ne garantissent pas nécessairement un contrôle territorial ou des entités unies - pensons à la réussite du *Somaliland* sur la base du faisceau lignager *isxaaq*, mais aussi, en guise de contre-exemple, aux violents affrontements internes des lignages *hawiyee*. Autrement dit, l'échelle de base de la société somalie est plus celle de l'individu que celle de la confédération et c'est du bas que tout se décide. Il y a donc autant de frontières qu'il y a d'intérêts personnels et familiaux et que ceux-ci évoluent dans le temps et l'espace selon une contractualisation permanente. Cela n'est pas antinomique avec l'idée d'une nation somalie, mais explique dans quelle mesure celle-ci ne peut durablement constituer un État-nation.

Le constat du caractère interne au monde somali de la frontière somalienne, appliquée à l'échelle internationale, renvoie au concept d'autodétermination des peuples. Objet politique international et régional, la question a moins de portée depuis l'effondrement de l'État somalien, du moins à l'échelle nationale. On la retrouve indirectement au niveau des formations politiques en cours de reconstruction, et qui cherchent une légitimité politique.



Carte 1 : simplification d'une carte type de la Somalie (n° 3690, r. 10, 2011) en comparaison à l'aire de peuplement somalie

## Proto-États et nouvelles frontières somalies

Cette frontière interne au monde somali, malgré son importance internationale, n'altère que peu la vivacité et la continuité des réseaux commerciaux somalis qui la parcourent, tout comme elle ne modifie pas profondément la vie des individus la franchissant. La dislocation de l'État somalien n'a pas signifié l'effondrement total des frontières somaliennes qui trouvent leur renouveau dans l'affirmation de proto-États. Enfin, la frontière est une ressource, d'autant plus qu'elle ne se limite plus à la frontière terrestre immédiate dans un contexte mondialisé.

### *Proto-États et régions somalies*

La frontière reste une ligne de base qui fixe la création de nouvelles limites internes de part et d'autre de la frontière internationale entre plusieurs proto-États, issus du territoire somalien, et des régions ethno-fédérales : d'une part, les régions somalies d'Éthiopie (*Soomaali Galbeed*) et du Kenya (*North Eastern Province*), de l'autre les entités naissantes que sont le *Somaliland*, le *Puntland*, le *Jubbaland*, le *Galmudug*, le *Maakhir* et d'autres entités protéiformes à l'espérance de vie et cohérence très variables. Pour ce qui concerne les régions ethno-fédérales du Kenya et de l'Éthiopie, leurs frontières sont axées sur la limite étatique de chaque pays avec la Somalie, la frontière internationale, et sur des limites estimées des aires de peuplement à majorité somalie, largement floues, car issues de négociations entre l'ensemble des acteurs gouvernementaux et des groupes ethniques locaux. Elles constituent souvent des marges où s'exercent des mouvements indépendantistes plus ou moins puissants que les autorités centrales cherchent à contrôler, mais aussi des zones de tensions frontalières que les armées franchissent. L'Éthiopie (2006-2010) et le Kenya (2012) ont lancé depuis leurs régions somalies des interventions en Somalie, visant à la lutte contre l'Union des Tribunaux Islamiques (2006-2007), puis contre le mouvement *al-Shabaab* (depuis 2008). Enfin, reste le cas de la République de Djibouti, ancienne Côte française des Somalis, puis Territoire français des Afars et des Issas, État à dominante somalie, qui par sa position stratégique régionale vit de la rente que lui procure l'implantation de bases militaires occidentales. Les tensions avec le *Somaliland*, vers la région de l'Awdal, reflètent la continuité de la réconciliation difficile entre *Isxaaq* et *Gadaabuursi* au nord, mais ne constituent pas une menace pour la frontière.

À l'effondrement cataclysmique de l'État somalien succède immédiatement une reconstruction régionale, notamment sur une base clanique, qui va déboucher sur la création de plusieurs proto-États<sup>18</sup>. Schématiquement, au nord, en pays *isxaaq*, les conférences de réconciliations (*shir*), mettent rapidement sur pieds (1993) ce qui va devenir le *Somaliland* dans les frontières de l'ancienne colonie britannique<sup>19</sup>. À l'est de la Corne, les *Majeerteen* s'organisent, non sans mal, pour former un second

---

<sup>18</sup> La notion de proto-État concernant la Somalie est proposée par Marc Fontrier. Sur la notion de proto-État, sur la Somalie ou non, voir : Marc FONTRIER, « Délitement d'un proto-État : la Sierra Leone », *Outre-Terre*, numéro 11, 2005, pp. 393-403 ; Markus Virgil HOEHNE, « Les enseignements à tirer du Somaliland et du Puntland en matière d'édification de la paix et de formation d'État. Les défis politiques et stratégiques en Somalie », *Cahiers de l'IRSEM*, numéro 13, 2012, pp. 46-60 ; Cyril ROBINET, « Quel État construire en Somalie ? Les défis politiques et stratégiques en Somalie », *Cahiers de l'IRSEM*, numéro 13, 2012, pp. 36-45 ; Pierre JACQUEMOT, « Le proto-État africain : quelques réflexions autour de l'histoire contemporaine du Mali », *Tiers-Monde*, tome 24, n°93, 1983, pp. 127-141.

<sup>19</sup> Marc FONTRIER, *L'État démantelé, 1991-1995*, Annales de Somalie, Bibliothèque Peireisc, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 309-332.

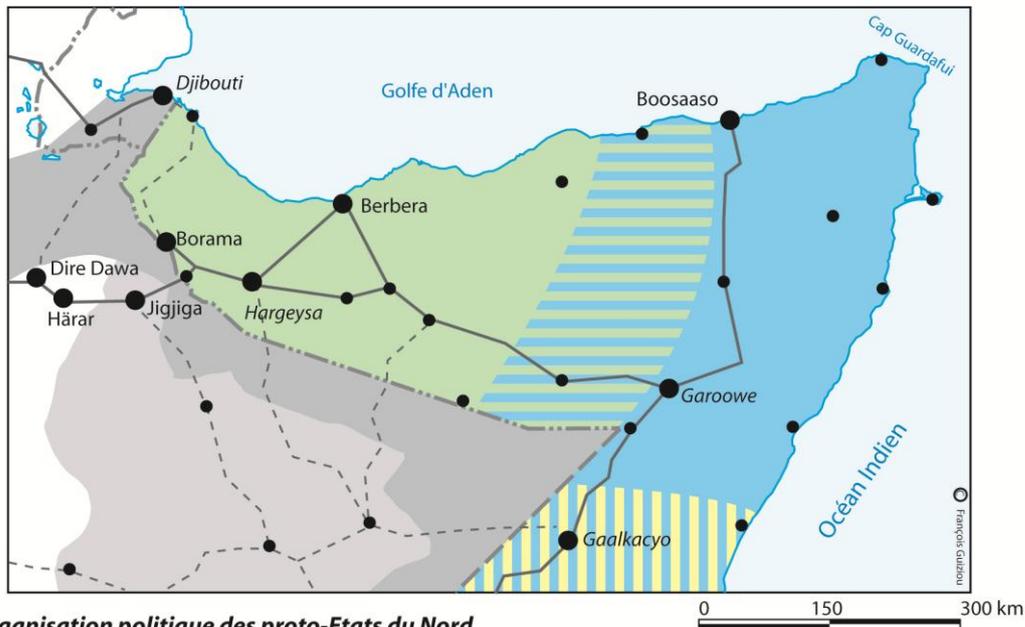
proto-État, le *Puntland* qui mettra plus de temps à émerger sous l'impulsion du colonel Cabdullaahi Yuusuf Axmed<sup>20</sup>. Ce dernier, visant un destin national, donnera à ce proto-État sa forme de région fédérale, frisant l'indépendance et autonome de fait vis-à-vis de l'État somalien, mais sans jamais, ou presque, déclarer une indépendance définitive et actée. D'autres exemples plus brefs d'entités proto-étatiques ont été cités plus haut et reflètent à la fois des volontés locales, des visions politiciennes ou des prédatons d'opportunistes. Le dernier exemple en date est le cas du *Jubbaland*, région frontalière avec le Kenya, et de la lutte entre personnalités issues des Somalis de l'étranger, acteurs locaux et bandes armées soutenues par le Kenya, sur fond d'intervention extérieure contre le mouvement *al-Shabaab*. Ces proto-États sont des formes d'État naissant, formes atypiques et changeantes et n'en constituent pas moins des entités politiques majeures dans le contexte du conflit politique somalien. La force des proto-États réside dans leur intégration double au territoire somalien d'une part et à l'espace régional peuplé de Somalis, d'autre part. Ainsi, le *Somaliland* tient une grande partie de sa puissance et de ses revenus de l'ouverture sur l'océan Indien qu'est le port de Berbera, ouverture maritime majeure pour la région somalie d'Éthiopie. Le *Puntland*, plus éloigné des routes commerciales éthiopiennes, abrite Boosaaso, qui par la route nationale n°1, dessert le sud de la Somalie. Ces proto-États sont des espaces ressources, et une grande partie de leur solidité s'établit sur une rente, même modeste, qui permet la mise en place d'un système politique, étatique et militaire embryonnaire. La souplesse de leur organisation, l'adéquation au droit coutumier et leur caractère protéiforme sont autant de points forts qui en font des palliatifs efficaces à l'absence d'État centralisé.

*Quelques éléments spatiaux linéaires des frontières du Puntland et du Somaliland selon leur constitution*

Les deux proto-États somalis les plus connus communiquent largement et tentent d'acquérir une crédibilité en tant qu'interlocuteurs internationaux. Cette crédibilité passe par l'acquisition de prérogatives étatiques s'exerçant sur un territoire borné, délimité par des frontières. C'est l'objet de paragraphes importants de leur constitution.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 138-144.



### Organisation politique des proto-Etats du Nord

- Territoire du Somaliland
- Territoire du Puntland
- Frontière Somaliland - Puntland  
Aire des *Warsangali* et *Dhulbahante*
- Frontière Sud du Puntland  
Aire de contact avec les *Habar Gedir*

Sources : Carte de la Somalie dressée par les Nations Unies, cartographie de Marc Fontrier.  
Réalisation : F. Guiziou, 2012

### Frontières onusiennes et axes structurants

- Frontière internationale selon les Nations Unies
- Frontière non-déterminée
- Axes routiers majeurs
- Pistes et routes frontalières principales
- Villes et toponymes notables

### Aire somalie en dehors des frontières somaliennes

- Situation des clans transfrontaliers hors des frontières somaliennes
- Autres espaces majoritairement somalis

Carte 2 : Le Nord Somalien, Puntland et Somaliland.

#### Article 2: The Territory of the Republic of Somaliland<sup>21</sup>

1. The territory of the Republic of Somaliland covers the same area as that of the former Somaliland Protectorate and is located between Latitude 8' to 11' 30' north of the equator and Longitude 42' 45 to 49' East; and consists of the land, islands, and territorial waters, above and below the surface, the airspace and the continental shelf.
2. The Republic of Somaliland is bordered by the Gulf of Aden to the north; Somalia to the east; the Federal Republic of Ethiopia to the south and the west; and the Republic of Djibouti to the north west.

La référence faite dans la constitution du *Somaliland* à l'ancien territoire du *Somaliland* britannique fixe ce proto-État dans les frontières de son indépendance avant que les deux ex-colonies ne soient réunifiées. Outre le message politique le différenciant du Sud somalien (appelé *Somalia*), l'affirmation étatique et les précisions qui y sont jointes forment un argument majeur pour la demande de reconnaissance internationale du *Somaliland*. Pourtant ce proto-État peine à trouver un

<sup>21</sup> Consultée sur [somalilandlaw.com/Somaliland\\_Constitution/body\\_somaliland\\_constitution.htm#Chapter1](http://somalilandlaw.com/Somaliland_Constitution/body_somaliland_constitution.htm#Chapter1).

écho suffisant à l'échelle internationale, malgré les visites des diplomaties occidentales, les projets de développement (notamment du port de Berbera et de son corridor) ou la réussite d'élections à l'échelle étatique considérées comme globalement libres et qui permettent une forme d'alternance politique. De la même manière que le *Somaliland*, le *Puntland* possède également, dans sa constitution adoptée en 2012, un article concernant ses frontières :

Article 3 : Territory, Borders and Its Inviolability and Sacredness<sup>22</sup>

1. The territorial sovereignty of Puntland shall extend to: East Region of Bari, Nugal, Sool, South Togdher (Buhodle District), Mudug except the Districts of Hobyo and Haradhere and Sanag Region except the District of El-Afweyn and Northeast of Erigavo District.

2. The Puntland Regional State borders are those they had previously with the regions and districts of Somali Republic before the Somali Civil War. The unity of Puntland is sacred and inviolable; land territory, territorial sea and the air space.

Dans le cas du *Puntland*, la référence au découpage étatique d'avant 1991 n'est pas explicite, mais faite par l'énumération des régions somaliennes qui le composent. Le *Puntland* et sa position variable entendent donc une reconstruction non sur les frontières nationales, mais régionales, se différenciant du Sud somalien, mais également du *Somaliland* puisque ne revendiquant aucun passé colonial. La position variable entre l'indépendance parfois avancée et l'autonomisme affirmé vis-à-vis du Sud somalien explique largement cette construction.

Ces deux documents, et les éléments qu'ils contiennent, reflètent autant une stratégie de communication des dirigeants politiques de ces deux proto-États qu'une réelle volonté de se doter des attributs d'un État. Cette stratégie est tournée à la fois vers la communauté internationale qui exige un modèle constitutionnel dans ses tentatives de reconstructions somaliennes (modèle *sine qua non* pour l'arrivée d'une aide massive), et des relations possibles avec les riverains, notamment avec l'Éthiopie voisine. Enfin, notons que le conflit qui les oppose autour des régions *warsangali* et *duulbaahaante* (grossièrement les régions du *Sol* et du *Sanag*) a un temps (entre 2007 et 2009) créé une nouvelle entité proto-étatique, le *Maakhir*, presque virtuelle, mais à l'indépendance affichée vis-à-vis de ses voisins. Les dirigeants *warsangali* de cette entité nouvelle souhaitaient couper avec les deux entités voisines qui pénalisaient la région par leur politique. Les proto-États sont l'expression d'une politique somalie de reconstruction, qui compense l'absence d'État central et s'y substitue. En ce sens, elles sont décrites comme de nouvelles formes étatiques, parfois réussies, qui, mêlant le droit coutumier et formes politiques modernes, prouvent que les Somalis réinventent l'État<sup>23</sup>. Ainsi les proto-États sont les produits directs de l'effondrement de l'État somalien et constituent l'exemple marquant que l'effondrement du régime de Siyaad Barre n'a pas conduit à l'anéantissement total et au chaos borné trop souvent décrit. D'autant que stratégiquement, ils affirment les anciennes limites somaliennes comme étant les leurs.

<sup>22</sup> Consultée sur : <http://files.garoweonline.com/dastuurpl.pdf>.

<sup>23</sup> Christian BADER, *Le Sang et le lait, brève histoire des clans somali*, op.cit., pp. 237-240.

## *Opportunités et nouvelles frontières somaliennes*

À ces nouveaux États protéiformes se superpose une économie somalie qui, à la manière du débordement du peuple somali hors des frontières somaliennes, dépasse très largement les limites du défunt État. L'exemple du commerce de bétail, clef économique du monde somali, est particulièrement instructif dans la mesure où il ne s'arrête évidemment pas à la ligne frontalière et « s'oppose à la conception moderne de la frontière »<sup>24</sup>. Peter D. Little, dans ses travaux sur les échanges transfrontaliers de l'Afrique de l'Est et particulièrement entre la Somalie et le Kenya, estime que plus de 95 % du commerce régional de bétail emprunte les voies informelles du commerce transfrontalier, ce qui a pour effet de drainer avec lui l'ensemble des produits et secteurs participants aux échanges de part et d'autre de la frontière. Celle-ci, qui est censée marquer le passage légal, normé, formel, des marchandises, ne joue donc que maigrement son rôle et devient lieu de passage informel. C'est à la fois la preuve que la ligne ne peut, sans États des deux côtés, demeurer une séparation solide, mais également que le couple formel/informel qu'elle matérialise n'a pas forcément grand sens dans la mesure où la frontière est interne au monde somali et à son système économique qui s'affranchit en très grande partie des gestions et des normes étatiques.

En ce sens, les efforts des autorités nationales, éthiopiennes notamment, pour limiter et capter les flux commerciaux informels (et donc non-taxés) se traduisent par un déplacement rapide des points du réseau vers des espaces où l'autorité nationale est plus faible et ne peut que difficilement empêcher ce commerce « informel ». Dire Dawa, seconde plus grande ville d'Éthiopie et interface économique entre les territoires amhara, oromo et somali, a vu une large part de ce commerce illégal migrer vers Jijiga, capitale de la région somalie d'Éthiopie. Les contrôles douaniers de l'État éthiopien se sont renforcés depuis 2011 avec la volonté de capter les bénéfices d'un important trafic illégal en provenance de Berbera (*Somaliland*) et Djibouti, les deux corridors portuaires majeurs de l'Éthiopie. Il semble en résulter de lourdes difficultés pour de nombreux commerçants et hommes d'affaires locaux, ce qui grève indirectement l'économie de la région de Dire Dawa, déjà en proie à des problèmes économiques lourds. Dans le même temps, Jijiga, déjà connue pour ses trafics, a renforcé son rôle, bénéficiant de sa position plus lointaine à proximité du poste frontière somalien (*Somaliland*) de Wajaale (à 100 km de Jijiga et Hargeysa, 250 km de Berbera). Se pose dans ce contexte la question de la réelle frontière économique somalienne, quelque part entre ces deux villes somalies d'Éthiopie, sachant que « l'effet de frontière »<sup>25</sup> existant est largement vu comme défavorable par les autorités éthiopiennes qui estiment être perdantes<sup>26</sup>. Dans le même ordre d'idée, l'État éthiopien limite très sévèrement, voire supprime les livraisons de carburant à la région somalie d'Éthiopie, ces livraisons étant souvent revendues à destination de la Somalie et risquant d'alimenter les réservoirs de l'Ogaden National Liberation Front (ONLF). Les frontières politiques, étatiques et économiques ne se recouvrent donc pas.

Ainsi se dessine la géographie frontalière somalienne, organisée en quelques postes frontière le long de la limite de l'ancien État (Waajale, Dolo, Galdogob, Ferfer, Gheron, El Waaq), avec des

---

<sup>24</sup> Tatiana CHARLIER, « À propos des conflits de frontière entre la Somalie, l'Éthiopie et le Kenya », *op.cit.*, p. 312.

<sup>25</sup> Traduction non-fidèle du « border effect », proposé initialement par J. Mc Callum, « National Borders Matter: Canada-U.S. Regional Trade Patterns », *American Economic Review*, vol. 85, n°3, 1995, pp. 615-623.

<sup>26</sup> Peter D. LITTLE, « Unofficial Cross-Border Trade in Eastern Africa », in *FAO workshop: Staple Food Trade and Market Policy Options for Promoting Development in Eastern and Southern Africa*, FAO, 2007, p. 3.

articulations plus ou moins importantes entre les grands centres somaliens (Hargeysa, Garoowe, Galcayo, Beledweyne, Baydhabo, etc.), les ports (Berbera, Boosaaso, Mogadiscio, Merka, Baraawe, Kismayu) et des points du réseau plus loin dans l'*hinterland*, à l'image de Jijiga, Gode (Éthiopie) ou Garissa (Kenya), pour ne citer que les plus importants. Ces connexions remontent même plus loin, vers Nairobi, Mombasa et Addis Abeba, où les Somalis entretiennent de larges commerces en lien avec leur espace d'origine et dépassent même les frontières régionales en direction du golfe persique (Dubai, Djeddah) ou de celle, plus éloignée vivant dans les pays occidentaux. Si la frontière est un outil politique utilisé par les hommes dirigeant les proto-États ou le gouvernement somalien, elle est également le reflet de l'opportunisme des marchands qui voient en elle une limite pouvant se matérialiser en une barrière jusqu'à présent contournable en partie. Cette limite est aussi un avantage dans la mesure où le différentiel qui existe entre la politique de taxes des États et l'absence d'État permet l'ouverture, pour les marchands somaliens, de marchés éthiopiens<sup>27</sup>. À l'échelle humaine, la frontière devient totalement virtuelle, les populations vivant sur la frontière la traversant quotidiennement.

### *Les nouvelles frontières somaliennes*

La question de la frontière somalienne est donc à considérer dans sa double dimension qu'elle forme avec la frontière de la nation somalie. Or, les brutaux changements de ces trente dernières années - guerres, famines, recompositions économiques et rivalités entre lignages -, ont contraint de nombreux Somalis (dont une majorité de Somaliens) à quitter leur territoire d'origine vers l'espace régional immédiat (Corne, Afrique de l'Est, péninsule Arabique) ou des espaces lointains (Amérique du Nord, Europe). Ces vagues successives ont considérablement élargi le territoire-réseau de la population somalie qui vit désormais pour environ un sixième en dehors de son aire de peuplement traditionnelle. Cette dynamique a créé des solidarités, des flux financiers – *xawalaada*, des transferts d'argent sur parole animés par quelques sociétés et individus – et des échanges d'informations – les sites internet communautaires sont très nombreux et vont du site d'information au forum politique ou de poésie. De fait, les limites traditionnelles se sont considérablement élargies, par le biais d'une participation active aux dynamiques de la mondialisation, au point que les communautés transnationales lointaines ou proches jouent dorénavant un rôle économique et politique majeur dans la destinée de la Somalie. Un mouvement de retour de responsables politiques, de marchands et d'investisseurs, mais aussi de jeunes nés à l'étranger en quête de leurs racines et d'opportunités, s'est amorcé. Le débat autour du retour au pays de jeunes Somalis élevés en Occident et de leur implication dans les groupes islamistes radicaux participe de cette idée, mais est à relativiser au regard des retours économiques ou à des fins familiales plus traditionnelles (investissements, retraites, vacances, mariages, successions). Considérer le territoire somali conduit donc à prendre en compte ces migrations qui, bien plus que des départs précipités, forment une extension territoriale permanente de l'espace somali et produisent de nouveaux horizons modifiant de fait les frontières.

---

<sup>27</sup> À ce sujet, voir : Dereje FEYISSA et Markus Virgil HOEHNE, *Borders and Borderlands as Resources in the Horn of Africa*, James Currey, 2010, pp. 85-150 ; Dereje FEYISSA et Markus Virgil HOEHNE, *Resourcing State Borders and Borderlands in the Horn of Africa*, Max Planck Institute for Social Anthropology Working Papers, n°107, 2009, pp. 1-25.

Dans la même idée, mais sur un temps plus long, il semble que l'expansion somalie, amorcée probablement vers le XIIe siècle et accélérée dès le XVIe siècle<sup>28</sup>, se soit partiellement achevée avec l'établissement des États riverains et la conquête progressive des littoraux par les nomades somalis. Cette poussée, qui a fixé les limites de l'aire de peuplement somalie, se poursuit sous une autre forme, celle de la diaspora, et donc à distance, et confère à la frontière somalienne un caractère encore plus relatif. Mais quelle est la valeur de la frontière quand le commerce et les transferts d'argent dématérialisés – ou presque<sup>29</sup> – tendent à avoir un rôle économique déterminant ? C'est de cet éclatement du peuple somali, consécutif à l'effondrement de l'État somalien, que de nombreuses réussites individuelles se sont développées à l'image de la *xawaalada* la plus connue, la compagnie *Dahabshiil*, originaire du *Somaliland* et qui, depuis Dubaï, a tissé un réseau de transfert d'argent international parmi les plus performants de Somalie, travaillant du Golfe à l'Europe et à l'Amérique du Nord. L'idée de l'effondrement de l'État n'a que peu limité l'opportunisme de Somalis qui ont su tirer activement les ficelles qui structurent la mondialisation de l'économie et des lieux, transgressant ou utilisant les frontières à leur avantage.

#### *L'ineptie du concept de « somalisation » tel qu'il est proposé*

La guerre au Mali, les printemps arabes et les difficultés politiques africaines en général (Kivu, Centrafrique) ont apporté une riche actualité politique internationale, lourdement commentée et largement traitée dans une précipitation propre aux événements soudains que l'on explique *a posteriori*. Dans la multiplicité des analyses et des perspectives de cette actualité, le terme de « somatisation » a eu une place particulière, du président Hollande parlant de la Centrafrique comme « pays au bord de la somatisation »<sup>30</sup>, de Lakhdar Brahimi parlant de « somatisation » de la Syrie<sup>31</sup>, de l'ancien chef d'État major de l'armée tunisienne parlant du « risque de somatisation » de son pays, de la somatisation du Mali, de la Libye, de la frange sahélienne, du Yémen, voire d'une somatisation des eaux du Golfe de Guinée, en rapport avec le développement de la piraterie dans les deux zones. Ce néologisme est né d'un mélange entre la balkanisation et l'idée communément admise que règne en Somalie un désordre absolu. Certes, le parallèle qui peut être fait entre l'effondrement de l'État somalien et d'autres cas de crises politiques majeures est séduisant, mais ne doit pas laisser oublier que :

- L'appartenance au continent africain ou à une aire d'influence arabo-musulmane ne garantit en rien que les mêmes effets soient observés. D'abord, parce que dans la totalité des cas énoncés, il n'existe pas d'unité ethnique aussi complète (ou complexe ?) qu'en Somalie (même si celle-ci n'explique pas tout) et que les systèmes politiques en place sont très

<sup>28</sup> Jean DORESSE, *Histoire sommaire de la corne orientale de l'Afrique*, Paris, Geuthner, 1983, pp. 179-187.

<sup>29</sup> Il est d'ailleurs courant que la plupart des agents de *xawaalad* soit également en charge de cybercafés ou de services de téléphonies, le lien entre les deux activités étant ténu, aussi bien au niveau local qu'international.

<sup>30</sup> « J'appelle l'ONU et l'Union africaine à se saisir de la situation en Centrafrique, pays au bord de la somalisation, où 60 000 enfants risquent de mourir de malnutrition et qui compte un million et demi de déplacés. », discours du Président François Hollande, AFP, 27 août 2013.

<sup>31</sup> « Either a political solution that is accepted by the Syrian people which meets its aspirations and legitimate rights, or Syria to be transformed into hell. People are speaking about a divided Syria into many small states like Yugoslavia. Absolutely no! This is not what is going to happen. What is going to happen is « somalization » », conférence de presse du représentant spécial des Nations Unies pour la Syrie Lakhdar Brahimi, UN News Center, 30 décembre 2012.

diversifiés. Ensuite, parce que la contiguïté, la proximité géographique ou la ressemblance ne certifient en aucun cas une similarité des systèmes et modèles.

- Une fragmentation apparente n'est pas nécessairement une balkanisation, terme largement usurpé dans de nombreux cas et qui est dans son sens premier le morcellement d'empires européens basés sur de nombreuses nations, plus que l'éclatement d'États hérités de brèves périodes coloniales. La forme nouvelle de l'État somalien, qui n'a survécu que trente années, pourrait aussi bien être une forme paroxysmique de sortie de la période coloniale, plus que l'établissement d'un modèle à reconduire. L'échec successif et la forme atypique des nouvelles structures somaliennes et des régions somalies voisines tendent à prouver cela.
- L'argument d'une somatisation est essentiellement rhétorique : l'imaginaire et les représentations concernant la Somalie sont occupés par les images des famines, des luttes qualifiées de claniques et plus récemment des phénomènes récents dans l'histoire de ce pays que sont l'islamisme radical et la piraterie maritime. Dans ce sens, parler de somatisation, c'est agiter le drapeau de l'échec de l'action internationale et évoquer des représentations souvent déformées ou fallacieuses.
- L'effondrement de l'État somalien et le désordre qui en a découlé ont duré au maximum deux années (entre 1991 et 1993). La reconstruction, les proto-États, les régions somalies voisines et les communautés transnationales somalies produisent depuis plus de 25 années de nouvelles formes et systèmes, issus notamment du droit coutumier et d'innovations politiques. Le rapport désordre/reconstruction est donc très largement en faveur du second terme. Les crises, conflits et difficultés temporaires ne peuvent, à elles seules, contester cette réorganisation fonctionnelle, mais dont le caractère hermétique aux regards extérieurs rend l'évaluation délicate et les actions internationales maladroit.

Ce qui fait l'essence de ce néologisme reste la définition d'un processus menant au chaos borné : la décomposition de la Somalie pose un sérieux problème de sens. Étonnement, on remarque que le très contesté rapport Lang<sup>32</sup> sur la piraterie maritime au large des côtes somaliennes propose un usage du terme somatisation plus pertinent : c'est, semble-t-il, la volonté d'impliquer plus fortement les acteurs somaliens locaux dans le processus global de lutte contre la piraterie. Cette utilisation du concept, moins restrictive, en fait un processus actif, prenant en compte la culture et les systèmes locaux, là où l'utilisation abusive du terme évacue complètement ces derniers éléments. Qu'il s'agisse de parler de l'effort d'acteurs somalis pour intégrer, selon les règles locales, des investissements extérieurs, à l'image de « l'émiratisation » prônée dans le Golfe, ou de la tentative d'adaptation de mesures d'aides internationales au cas somalien, la somatisation ne peut en aucun cas être une forme africaine extrême d'une balkanisation ou d'une mécanique en route vers le chaos borné. Les exemples sont nombreux qui montrent que l'absence d'État n'a pas bridé l'économie somalie, bien au contraire, et que là où le secteur public manque, le privé, avec un dynamisme surprenant, a su mettre en place les structures nécessaires au développement de l'économie. Dans ces deux cas, et seulement eux, ce néologisme peut alors trouver un sens. En termes de frontière, cela se traduit par une

---

<sup>32</sup> Jack LANG, Rapport du Conseiller spécial du Secrétaire Général pour les questions juridiques liées à la piraterie au large des côtes somaliennes, Nations unies, janvier 2011, pp. 25-26.

pénétration supplémentaire de la ligne de séparation, participant ainsi à l'intégration toujours plus forte de la Somalie, malgré ses difficultés politiques, à un espace mondial : l'opposé d'un processus d'effondrement dans les limites nationales.

### La frontière somalienne comme révélateur du concept de frontière et de la politique internationale en Somalie

Les frontières somaliennes sont le reflet de l'histoire ancienne et méconnue des peuples régionaux, de la période coloniale, de l'effondrement et surtout de la reconstruction interne de l'espace somali. C'est ce dernier ensemble qui constitue un espace régional majeur, bien plus qu'une Somalie qui n'a pas grand sens économiquement ou politiquement. Plus loin encore, si l'on considère la Somalie et le territoire des Somalis, la connexion à des réseaux mondialisés a permis à un grand nombre d'entre eux de tisser des liens par le biais des communautés de l'étranger et des migrations vers des horizons lointains. Ces dernières, comme dans un grand nombre de dynamiques mondialisées, s'affranchissent largement des limites frontalières linéaires, pour proposer une articulation en réseau novatrice qui n'est pas sans rappeler l'organisation de la société somalie basée sur le petit nomadisme et la négociation permanente.

Dire que le concept de frontière est complexe frise le lieu commun. Mais rappeler la complexité a le mérite de rappeler les diverses fonctions et réalités économiques, géographiques, sociales ou politiques qui reflètent l'impossible équation entre les échelles internationales, nationales et locales d'une part, et les rapports entre centre et périphérie de l'autre. Les frontières sont des héritages et des « *bandes de marginalité* »<sup>33</sup> à l'échelle des États, lignes virtuelles internes à l'échelle des hommes, et relativisées, modifiées, parfois effacées, dans un contexte mondialisé. Mais là où l'État est absent et la souveraineté contestée, il est difficile d'admettre la persistance d'un rapport réel entre centre et périphérie, même graduel.

La ligne frontalière a également transformé des échanges traditionnels et des pratiques coutumières en flux devenus informels au regard du contexte politique international actuel. Dans ce contexte, le couple formalité/informalité paraît très loin d'offrir une quelconque perspective en dehors de l'alignement à telle ou telle politique internationale. La ligne permet la règle. Nous pouvons tout juste réaffirmer ce que d'autres avant ont déjà très souvent montré dans des contextes forts différents, tels que la frontière franco-suisse ou les fronts pionniers amazoniens :

- La frontière est multiple, virtuelle et vécue. C'est son usage par les hommes qui la traversent et ceux qui la maintiennent qui en fait un élément géographique, politique et économique clef. Plus que les lieux eux-mêmes, c'est le sens des lieux qu'il faut considérer. Davantage que les frontières comme lignes, c'est leur usage, et donc leur sens, dont il faut tenir compte.
- Comme l'affirmaient Claude Lacour et Sylvette Puissant dans le domaine de l'aménagement et de l'analyse territoriale, il existe un « *dépassement des limites institutionnelles ; effacement certain des frontières nationales (qui) dévoile l'importance des espaces transfrontaliers. [...] les réalités humaines, géographiques,*

---

<sup>33</sup> Christian BOUQUET, « L'artificialité des frontières en Afrique subsaharienne », *Les Cahiers de l'Outre-mer*, n° 222, avril-juin 2003, <http://com.revues.org/870>.

*la continuité des problèmes, reprennent de l'influence et pourraient illustrer une possible revanche du réalisme géoéconomique sur les découpages administratifs».*<sup>34</sup> Ces réflexions générales appuient le cas présenté ici. La marge peut être génératrice de revenus, un centre économique ou tout au moins, un point de convergence.

- La discontinuité que fait naître la frontière n'efface pas les continuités ethniques, économiques et politiques, mais peut les modifier, *a fortiori* dans un contexte mondialisé. En ce sens, la frontière est un perturbateur d'espaces cohérents, où il y a des gagnants et des perdants. Elle a la valeur que les hommes lui donnent et est un élément de négociation et de conflit essentiel dans leurs rapports. Seules la mauvaise compréhension ou la captation du concept par des intérêts ne représentant pas l'ensemble des hommes pose de lourds problèmes.

Mais ce cas est également révélateur de la politique internationale vis-à-vis de la Somalie, quand la limite nationale est aussi symboliquement celle de l'État. Pour la seconde année, un gouvernement somalien internationalement reconnu, après une longue transition (2004 et 2012) et une longue attente durant de multiples conférences de réconciliations (depuis 1991), tente d'apporter à la Somalie un squelette étatique reconnu internationalement, dans les limites frontalières somaliennes. Pour l'instant, l'État somalien ne contrôle pas la Somalie, encore moins ses frontières, mais néanmoins virtuellement le territoire national. Les récents succès de l'AMISOM et des forces gouvernementales contre al-Shabaab ne doivent pas laisser croire que l'unité somalienne est proche. Pour revenir sur l'idée d'un chaos borné, il est certain que cette expression d'Olivier Dollfus avait une portée davantage pertinente à son époque (fin des années 1980) que dans le contexte exceptionnel que constitue, depuis une vingtaine d'année, le cas somalien au regard des normes internationales occidentalocentrées. L'usage qui en est fait et qui dépasse de très loin l'idée première de Dollfus est à l'image des conceptions internationales sur la Somalie et du concept fallacieux de *failed state*<sup>35</sup>. Ici aussi, les frontières agissent comme un formidable révélateur, mettant en défaut les conceptions les plus basiques de l'État-nation. Comment concevoir un État sans frontières réelles ? La fragmentation, ou du moins l'affirmation de nouvelles entités internes, remet-elle en question la frontière ? Quelle est la valeur de la frontière dans le contexte de mondialisation ? Une liste très incomplète des questions auxquelles les acteurs du territoire et des réseaux somalis répondent de manière atypique. Que ces dernières évolutions soient qualifiées de tendances centrifuges, anarchiques ou désordonnées, peu importe; elles restent des preuves tangibles que la frontière n'est pas qu'une ligne, mais simplement un concept universel à l'emploi souvent dévoyé.

---

<sup>34</sup> Claude LACOUR et Sylvette PUISSANT, « Géographie appliquée et science des territoires », in Antoine BAILLY, *Encyclopédie de la géographie*, Economica, 1995, p.1006.  
<sup>35</sup> Tobias HAGMANN et Markus V. HOEHNE, « Failures of the State Failure Debate: Evidence from the Somali Territories », *Journal of International Development*, n° 21, 2009, pp. 42-57.

## ➤ **PRESERVER L'INTEGRITE TERRITORIALE A TOUT PRIX : DILEMMES ET PARADOXES DE LA FRONTIERE AU MALI**

**Amandine GNANGUENON**

*Chercheuse principale à l'Institut d'Études de Sécurité (ISS Dakar)*

En 2012, le Mali entre dans une crise politico-sécuritaire : défaite de l'armée malienne en janvier, renversement du Président Amani Toumani Touré (ATT) en mars, proclamation de l'indépendance de l'Azawad par le mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) en avril, contrôle du Nord du pays par des groupes armés, narco-djihadistes (Ansar Eddine – « défenseurs de la foi », Mouvement pour l'unicité et le Jihad en Afrique de l'Ouest – MUJAO, Al-Qaïda au Maghreb Islamique - AQMI) en juin<sup>1</sup>. Cette succession d'événements qui a finalement conduit à l'intervention de l'armée française le 11 janvier 2013 a déjà fait l'objet de nombreuses analyses en 2012 et 2013<sup>2</sup>. Pour autant, comme l'ont démontré les évolutions de la situation depuis l'organisation des élections présidentielles en août 2013<sup>3</sup>, si le retour à l'ordre constitutionnel à Bamako est une première étape vers la stabilité, la restauration de l'intégrité territoriale en est une autre. Cet article s'intéressera aux événements ayant eu lieu avant le début des négociations d'Alger, le 17 juillet 2014.

La déclaration d'indépendance de l'Azawad, cette appellation signifiant littéralement « terre transhumance »<sup>4</sup>, le 6 avril 2012, bien plus qu'une simple remise en cause du *statu quo* territorial, a ravivé les dilemmes et paradoxes existant depuis des décennies autour du contrôle des frontières par l'État malien. Comme en témoignent les réactions aux revendications des membres du MNLA, les frontières en Afrique, en tant que normes internationalement reconnues, continuent de faire l'objet d'une véritable obsession, comme l'a écrit Michel Foucher<sup>5</sup>, entre les "conservateurs" qui prônent le respect de leur intangibilité et les "réformateurs" qui proposent une réinterprétation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Parmi les « conservateurs », les autorités maliennes et les pays frontaliers ont déclaré unanimement, y compris à la tribune des organisations africaines impliquées dans la gestion du conflit malien (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Union africaine (UA)<sup>6</sup>), leur

---

<sup>1</sup> L'auteur tient à remercier Isaline Bergamachi, Ibrahim Maïga et David Vigneron pour leurs commentaires.

<sup>2</sup> Voir Emy LINDBERG, « War in Mali: Background study and annotated bibliography. Juillet 2012-Juillet 2013 », Occasional Paper, *The Nordic Africa Institute*, juin 2013. Disponible à l'adresse : <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:632135/FULLTEXT01.pdf>, consulté le 9 décembre 2013. Consulter les rapports de INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), « Mali : éviter l'escalade », *Rapport Afrique n°189*, 18 juillet 2012 et « Mali : sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur », *Rapport Afrique n°201*, 11 avril 2013. Voir aussi les rapports du Conseil de paix et de sécurité, n°47 (juin 2013), n°42 (février 2013), n°40 (novembre 2012), n°37 (août 2012), n°34 (mai 2012), n°32, *Institute for Security Studies*, (mars 2012).

<sup>3</sup> Boubacar BA et Morten BØÅS, « The Mali presidential elections: outcomes and challenges », *NOREF report*, octobre 2013. Disponible à l'URL : [http://www.peacebuilding.no/var/ezflow\\_site/storage/original/application/e49c19d0bb11c654ac8f5d2a6698f051.pdf](http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/e49c19d0bb11c654ac8f5d2a6698f051.pdf), consulté le 9 décembre 2013.

<sup>4</sup> Voir sur ce point, Hélène CLAUDOT-HAWAD (dir.), *Le politique dans l'histoire touarègue, Les Cahiers de l'Iremam*, 1993. Disponible à l'URL : <http://books.openedition.org/iremam/2777>

<sup>5</sup> Michel FOUCHER, *L'Obsession des frontières*, Librairie Académique Perrin, 2007.

<sup>6</sup> Dans son communiqué PSC/MIN/COMM. /2.(CCCIX), faisant suite à la 319ème réunion de son Conseil de paix et de sécurité, l'Union africaine rejette la « Déclaration d'indépendance de l'Azawad faite par le Mouvement national pour la libération de l'Azawad » qu'il considère comme nulle et sans aucune valeur.

attachement à l'unité et à l'intégrité territoriale du Mali<sup>7</sup>. Ce positionnement en faveur de l'intangibilité des frontières, également relayé par la Communauté internationale, est prévisible à l'intérieur d'un système international bâti sur le respect de normes reconnues par tous. Pour autant, la mise en application du principe est bien plus compliquée qu'il n'y paraît étant donné que la gestion des zones périphériques par les représentants de l'État malien s'est longtemps caractérisée à la fois par une instrumentalisation politique de l'insécurité et par une absence de sanction contre les trafics transfrontaliers<sup>8</sup>. L'organisation de la vie quotidienne au Nord dépend d'initiatives personnelles et privées<sup>9</sup>, parfois même sponsorisées par les régimes à Bamako<sup>10</sup>.

Dans un contexte où les services publics, déjà peu présents dans les trois régions du Nord du Mali (Tombouctou, Gao et Kidal), ont quasiment disparu après 2012, le MNLA peut être considéré comme appartenant à la catégorie des « réformateurs » visant à contester la norme<sup>11</sup>. Si la véracité du projet politique du MNLA est controversée, le manque de moyens et/ou de volonté du régime d'Amadou Toumani Touré (ATT) à répondre aux besoins des populations (sécurité, justice, redistribution de ressources) a érodé la légitimité de l'État malien, en tant qu'organisation politique. Cette situation pérenne a conféré aux régimes qui se sont succédé avant 2013 au Mali, comme aux groupes locaux qui le concurrencent<sup>12</sup>, un statut ambigu<sup>13</sup>. Alors même que l'ambition du MNLA est de remettre en cause le *statu quo*, prétextant le contrôle qu'il exerce *de facto* sur une partie du territoire, l'ensemble territorial qu'il souhaite créer, l'Azawad, bien que n'étant pas par définition un espace limité géographiquement, ne pourrait exister politiquement sans reconnaissance de la communauté internationale.

Le conflit au Mali est révélateur, 50 ans après les indépendances, d'une mise en tension constante entre deux conceptions de la frontière<sup>14</sup>. La première est une approche rigide et linéaire, liée au droit international, qui a pour corollaire la reconnaissance de la souveraineté de l'autorité politique qui s'exerce sur un territoire. La seconde est une conception plus souple qui met en avant l'idée d'une frontière comme espace de rencontre, d'échanges, mais aussi d'incertitudes et de conflits. L'observation des conflits à la frontière est d'ailleurs une manière d'appréhender l'évolution des rapports de force politique et militaire dans des situations où l'appareil d'État est absent ou s'est retiré. La coexistence d'une double dimension de la frontière, *Limes* et « tampon », permet également d'expliquer la raison pour laquelle, en Afrique, peu de litiges ont porté sur le redécoupage

---

<sup>7</sup> Voir les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies S/RES/2071 (2012) et S/RES/2085(2012).

<sup>8</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Mali : éviter l'escalade », *op. cit.*

<sup>9</sup> Sur la privatisation de l'État en Afrique, voir les travaux de Béatrice Hibou et de Jean-François Bayart : Jean-François BAYART, Stephen ELLIS, Béatrice HIBOU, *La criminalisation de l'État*, Bruxelles, Complexe, 1997. Béatrice HIBOU (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999.

<sup>10</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Mali : éviter l'escalade », *op. cit.*

<sup>11</sup> Des différents groupes représentés au nord Mali, le MNLA est celui qui a affiché le plus sa volonté de remettre en question le découpage du territoire national.

<sup>12</sup> Pour une analyse des différents groupes, voir Roland MARCHAL, « Is a military intervention in Mali unavoidable? », *NOREF Report*, octobre 2012. Disponible à l'URL : [http://www.peacebuilding.no/var/ezflow\\_site/storage/original/application/97321fcedd23fefcd657530a8d6ccb3a.pdf](http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/97321fcedd23fefcd657530a8d6ccb3a.pdf), consulté le 9 décembre 2013.

<sup>13</sup> Voir notamment Karel ARNAUT et Christian KORDT HØBJJERG, « Gouvernance et ethnographie en temps de crise : de l'étude des ordres émergents dans l'Afrique entre guerre et paix », in Karel ARNAUT, Christian KORDT HØBJJERG et Timothy RAEYMAEKERS (dir.) « Gouverner entre guerre et paix », *Politique africaine*, n°111, octobre 2008.

<sup>14</sup> Cf Christelle JUS, *Soudan français-Mauritanie, une géopolitique coloniale (1880-1963) : tracer une ligne dans le sable*, Paris, l'Harmattan, 2003.

des frontières internationalement reconnues depuis les indépendances<sup>15</sup>. En effet, l'émergence de conflits à la frontière n'implique pas systématiquement de conflits frontaliers, c'est-à-dire visant une nouvelle délimitation du territoire.

Le respect des frontières internationalement reconnues n'agit comme une contrainte que dans les relations qu'entretiennent les régimes africains avec les acteurs (États, organisations régionales et internationales) qui se conforment eux aussi aux règles internationales (inviolabilité et intangibilité des frontières). La contiguïté géographique et la proximité des liens politiques, économiques, historiques ou culturels entre les pays ont aussi fait émerger des rapprochements et des alliances entre des groupes locaux, rappelant que la frontière est un espace pas toujours borné qui évolue en fonction des opportunités qu'elle confère aux acteurs qui la contrôlent localement.

L'objectif de cet article est de s'interroger sur les paradoxes et dilemmes liés à une application stricte du principe d'intangibilité des frontières, alors même que la délimitation des territoires reste en définitive un choix politique et humain<sup>16</sup>. La définition de la frontière est en effet autant liée à sa reconnaissance internationale qu'à sa délimitation localement. Cet article propose de revenir sur trois dimensions qui nous paraissent essentielles pour nous interroger sur les formes de recomposition des frontières au Mali.

Tout d'abord, l'affirmation du principe d'intangibilité des frontières par les États membres de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), en 1963, est allée de pair avec l'acquisition de la souveraineté nationale<sup>17</sup>. Si l'action de l'OUA dans la gestion des conflits a souvent été critiquée, son bilan en matière de gestion des litiges frontaliers est plutôt positif<sup>18</sup>. L'intégration de la frontière, en tant que norme internationalement reconnue, ne signifie pas que la recomposition des territoires ne constitue pas un enjeu à proprement parlé. La multiplication des tensions communautaires à l'intérieur des États, auxquelles s'ajoutent les solidarités de part et d'autres des frontières, démontre que le *Limes* ne constitue pas une contrainte localement, bien au contraire.

Au Mali, où la frontière a été peu contestée depuis l'indépendance du pays, les tensions plus particulièrement dans les trois régions du nord du territoire illustrent toute la difficulté à faire cohabiter deux conceptions de la frontière, à savoir une ligne intangible et une frontière zone<sup>19</sup>. Il est intéressant de noter à ce titre le soutien apporté par la Libye aux rébellions au Mali, indépendamment des frontières supposées délimiter l'interne et l'externe.

En outre, la deuxième question que soulève plus spécifiquement la proclamation d'indépendance de l'Azawad par le MNLA est celle du projet politique qu'il dit incarner. À l'issue d'un processus politique qu'elle a largement soutenu, la communauté internationale a décidé de reconnaître l'indépendance du Soudan du Sud. Au moment de l'indépendance du pays en 2011, de nombreux observateurs se sont interrogés sur l'ouverture d'une boîte de Pandore pour d'autres mouvements sécessionnistes (Casamance et Katanga). Parallèlement, le Somaliland, entité politiquement viable et stable, n'a

---

<sup>15</sup> Parmi les exemples que l'on peut citer : Bande d'Aozou entre Tchad et la Libye (1973), Érythrée (indépendance 1993), Soudan du Sud (indépendance en 2011). Même s'ils ont une composante territoriale, nombreux sont les conflits liés à la présence, parfois non avérée, de ressources naturelles : Gabon/Guinée Equatoriale pour les îles de Mbanié (en 1972) ou Cameroun/Nigeria pour la presqu'île de Bakassi (1994).

<sup>16</sup> Catherine COQUERY-VIDROVITCH, « Frontières africaines et mondialisation », *Histoire et Politique. Politique, culture et société*, n°17, mai-août 2012, p.2, [www.histoire-politique.fr](http://www.histoire-politique.fr).

<sup>17</sup> Voir sur ce point le débat entre les travaux des tenants de l'espace mouvant (Denis Retaillé) et les partisans de l'espace tangible (Sophie Dulucq, Pierre Soubias)

<sup>18</sup> Exemples, sources Hassatou Balde.

<sup>19</sup> Catherine COQUERY-VIDROVITCH, « Frontières africaines et mondialisation », *op. cit.*, pp. 6-9.

jamais pu être considéré indépendamment de la Somalie du Sud<sup>20</sup>. Bien entendu, il ne s'agit pas de comparer des pays aux trajectoires et à l'environnement différents, mais de rappeler que cette prise de position au cas par cas confirme que tout projet politique, qu'il soit revendiqué ou non localement, nécessite une reconnaissance internationale, elle-même dictée par l'opportunisme des acteurs locaux et internationaux, en fonction d'intérêts politiques et économiques à défendre.

Dans le cas du Mali et plus largement du Sahel, étant donné la nature des trafics, il est possible de se demander dans quelle mesure le projet du MNLA, conforté par le retour de nombreux Touaregs après la chute du dictateur libyen en 2011<sup>21</sup>, n'est pas une tentative d'être reconnu comme une autorité légitime permettant à la fois de revendiquer ce qu'ils considèrent comme étant des droits et d'exercer un contrôle sur les flux transfrontaliers légaux ou illégaux. Toute la difficulté à évaluer l'authenticité d'un tel projet, aussi ancien soit-il<sup>22</sup>, réside dans le fait que le MNLA agit comme substitut à l'appareil d'État malien dans le Nord du pays, alors qu'il ne constitue qu'une minorité des groupements touaregs présents dans cette même région.

La frontière apparaît enfin comme un indicateur de la nature du pouvoir politique, notamment à travers la lutte pour le monopole de la violence entre les représentants de l'État, plus spécifiquement son armée, et les différents mouvements de rébellion. Dans la pratique récurrente des guerres par procuration, à savoir un affrontement entre deux États par mouvements rebelles interposés, la frontière est à la fois une ressource et une contrainte. Elle est une ressource pour les rébellions qui utilisent les pays frontaliers comme base arrière notamment pour le recrutement et le ravitaillement des soldats. La frontière n'en reste pas moins une contrainte pour les États, car le fait de financer et d'équiper les rebelles des pays voisins démontre bien toute l'ambiguïté que recouvre la notion d'agression extérieure<sup>23</sup> ainsi que la fragilité du projet d'intégration régionale aujourd'hui porté par la CEDEAO. Dans cette réflexion autour de la frontière, la crise malienne a finalement le mérite de dévoiler les limites d'un système stato-centré auquel il est certes difficile de renoncer, mais qui nécessite de s'interroger sur la manière pour l'ensemble des acteurs politiques, État ou non, de concilier légalité internationale et légitimité locale.

### **La frontière au Mali : naissance et évolution d'une norme internationale**

« Les frontières dues à la colonisation sont contestables, et contestées – ne serait-ce que parce qu'elles évoquent un passé rejeté. Mais les contours des nations qui pourraient se substituer aux anciens territoires restent imprécis. »<sup>24</sup>

Comparée à d'autres pays en Afrique, la délimitation du territoire malien n'a pas été historiquement une source de conflit après son indépendance. S'il n'a pas échappé à quelques différends frontaliers

---

<sup>20</sup> Voir dans ce numéro, l'article de François Guiziou sur la Somalie.

<sup>21</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Mali : éviter l'escalade », *op. cit.* Roland MARCHAL, The reshaping of West Africa after Muammar Qaddafi's fall, NOREF report, octobre 2012.

<sup>22</sup> Sur le projet d'indépendance de l'Azawad, voir « La crise au Mali : recueil de contributions », Cahier spécial, *Société malienne des sciences appliquées*, décembre 2012.

<sup>23</sup> En septembre 2002, Laurent Gbagbo accuse le Burkina Faso, voire le Libéria, et demande l'application de l'accord de défense franco-ivoirien, qui prévoit une assistance militaire française en cas d'agression extérieure de la Côte-d'Ivoire. Cette clause n'a pas été appliquée par la France qui considère qu'il s'agit d'un conflit interne.

<sup>24</sup> Georges BALANDIER, « Remarques sur les regroupements africains », *Revue française de Science politique*, décembre 1960, p. 845.

avec ses voisins, dont le Burkina Faso, le Mali a plutôt favorisé l'établissement d'une frontière conforme à l'idée que ses dirigeants se faisaient de l'intégration régionale.

### *De la difficulté de concilier unité africaine et souveraineté nationale (1960 -1970)*

Historiquement, l'Empire du Mali<sup>25</sup> est né au XI<sup>e</sup> siècle sur les ruines de l'Empire du Ghana. Au XIV<sup>e</sup> siècle, l'Empire s'étendait de l'Atlantique jusqu'en aval de la boucle du Niger. Même s'il reste difficile d'en délimiter précisément les frontières, il englobait le Sénégal, la Gambie, la Mauritanie du Sud, la plus grande partie de l'actuel Mali et de la Guinée inférieure ainsi que les enclaves en Côte d'Ivoire, au Niger et en Haute Volta. La colonie prend successivement les noms de Territoire du Haut-Sénégal et Moyen Niger (1898-1902), de Territoire de la Ségambie et du Niger (1902), de Haut-Sénégal et Niger (1904) et enfin de Soudan français en 1920 (issus des anciens empires du Ghana, du Mali et du Songhaï). Colonie française jusqu'en 1946, territoire d'outre-mer de 1946 à 1958, le Soudan français devient une république autonome le 24 novembre 1958, puis accède à l'indépendance le 22 septembre 1960, sous le nom de République du Mali.

Il est intéressant de noter qu'avant septembre 1960, l'histoire du Mali est marquée par la constitution de la Fédération du Mali, comme aboutissement d'un rêve panafricaniste. En effet, Modibo Keita, comme Léopold Sédar Senghor<sup>26</sup>, est un fervent défenseur de l'unité africaine. Or, depuis l'adoption de la loi cadre Defferre du 23 juin 1956 et la disparition de l'Afrique occidentale française (A.O.F), le débat sur le fédéralisme divise la classe politique africaine. Au moment de la décolonisation, les partisans des mouvements nationalistes africains se sont retrouvés confrontés à un dilemme : considérer que l'indépendance devait consacrer l'abolition, ou au moins la révision, des frontières alors même que certains découpages frontaliers avaient engendré des solidarités politique et économique à l'intérieur de cadres territoriaux créés de toute pièce par le colonisateur<sup>27</sup>. Plutôt qu'une reconfiguration complète du continent, il est envisagé de maintenir l'aspect fédéral de l'A.O.F tout en l'adaptant aux nouvelles conditions politiques.

Conçue comme la première étape dans la « reconstruction de l'A.O.F. », la Fédération du Mali est née le 17 janvier 1959 de la réunion de quatre États (Dahomey – actuel Bénin, la Haute Volta – actuel Burkina Faso, le Sénégal et le Soudan français – devenu le Mali). Elle est, selon l'expression de Georges Balandier, un exemple de « regroupements à motifs historiques »<sup>28</sup>. Elle reprend en effet l'héritage existant entre le Soudan français et le Sénégal pour créer un ensemble politique, même si son existence est limitée dans le temps. Alors qu'elle est adoptée par le Soudan français et le Sénégal, les 21 et 22 janvier, le Dahomey et la Haute Volta se retirent, convaincus par la France et la Côte d'Ivoire, de créer le Conseil de l'Entente. Le 15 mai 1959, le Général de Gaulle reconnaît la

---

<sup>25</sup> Le mot Mali, sous ses différentes déclinaisons, signifie capitale et pays de la capitale. Cf Charles MONTEIL, *Les empires du Mali. Étude d'histoire et de sociologie soudanaises*, Paris, Éditions Maisonneuve et Larose, 1929, pp.7-8.

<sup>26</sup> Voir Léopold Sédar SENGHOR, « Balkanisation ou Fédération », *Liberté* 2, pp. 180 à 183.

<sup>27</sup> Dans une étude sur les conflits et frontières en Afrique en 1973, Boutros Boutros Ghali nous rappelle que la question de l'intangibilité des frontières a fait l'objet d'intenses débats parmi les Africains marqués par deux courants doctrinaux contradictoires. Boutros BOUTROS-GHALI, *Les conflits de frontières en Afrique*, Paris, Éditions techniques et économiques, 1973.

<sup>28</sup> Georges BALANDIER, « Remarques sur les regroupements africains », *op. cit.*, p. 846.

Fédération au sein de la Communauté<sup>29</sup> et son indépendance est proclamée officiellement le 20 juin 1960. Suite à des divergences entre les deux pays membres, la Fédération éclate dans la nuit du 19 au 20 août 1960 et le Mali accède à la souveraineté nationale le 22 septembre 1960. L'échec de la Fédération du Mali traduit finalement toute la difficulté, perceptible encore aujourd'hui à l'échelle du continent, à concilier une conception de la frontière basée sur la souveraineté nationale et un projet panafricain.

Au-delà de sa souveraineté nationale, le Mali a gardé dans l'article 117 de sa constitution une mention spéciale pour le panafricanisme : «*La République du Mali peut conclure avec tout État africain des accords d'association ou de communauté comprenant abandon partiel ou total de souveraineté en vue de réaliser l'unité africaine.* » Le président malien, Modibo Keita, joue en outre un rôle central dans la rédaction de la Charte de l'OUA<sup>30</sup>. Les défenseurs du *statu quo* sont majoritaires, et suite à sa création en mai 1963, l'OUA érige au rang de principe le « *respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État et de son droit inaliénable à une existence indépendante* ». L'éclatement d'un conflit entre le Maroc et l'Algérie, cinq mois après la création de l'OUA<sup>31</sup> conduit la conférence des chefs d'État et de gouvernement, réunis au Caire du 17 au 21 juillet 1964 à réaffirmer que « *tous les États membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance* »<sup>32</sup>.

Dans ce contexte, entre 1963 et 1966, le Mali normalise ses relations avec la Mauritanie, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso.

---

<sup>29</sup> « Politiquement, le Mali fut le premier État d'Afrique noire française à avoir réclamé et obtenu de la France le droit à l'indépendance au sein de la Communauté ». Cf. Guédel NDIAYE, *L'échec de la Fédération du Mali*, Paris, Les nouvelles éditions africaines, 1980, p.11.

<sup>30</sup> Un grand nombre de recommandations serait d'inspiration malienne.

<sup>31</sup> Le 29 octobre 1963, le Mali accueille l'Algérie et le Maroc pour des pourparlers afin de mettre fin à la guerre des sables. La médiation de l'empereur éthiopien Hailé Sélassié, de l'OUA et la Ligue arabe, favorise un cessez-le-feu qui est signé le 2 novembre.

<sup>32</sup> Résolution AHG/Res.16 (I) adoptée lors de la première session de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, du 17 au 21 juillet 1964, au Caire.

### Rappel des différends frontaliers du Mali

**Mali/Mauritanie** : Dans les années 1960, les bonnes relations entretenues entre le Maroc et le Mali font soupçonner une volonté de démantèlement de la Mauritanie, démentie par le Mali. En février 1963, le président mauritanien Mokhtar Ould Daddah rencontre à Kayes Modibo Keita et conclut avec lui un accord qui met fin aux différends frontaliers opposant les deux pays<sup>33</sup>.

**Mali/Sénégal** : Une série d'accords signés à Bamako en juin 1963 rétablit des bonnes relations entre les présidents Keita et Senghor trois ans après la disparition de la Fédération du Mali.

**Mali/Côte d'Ivoire/Burkina Faso** : le différend fait suite à la contre-proposition faite par ces deux États auxquels s'ajoutent le Niger et le Bénin, à savoir la création du Conseil de l'Entente en 1959. Rappelons aussi que ces États appartiennent au groupe de Monrovia.

**Mali/Burkina Faso** : des tensions existent entre les deux pays au sujet de la question territoriale du Nord de Gorom-Gorom dans les années 1960. A partir de 1974, le Mali et le Burkina Faso se disputent la bande d'Agacher, longue de 160 kilomètres et large de 20 kilomètres, qui a la réputation d'être riche en minerais. Le conflit territorial est finalement réglé en janvier 1986 alors que la Cour internationale de justice de La Haye demande aux deux parties de respecter le *statu quo* administratif qui prévalait avant le début du conflit.

De *jure*, la souveraineté du Mali, comme d'autres États africains, devient donc centrée moins sur sa capacité effective à remplir ses missions régaliennes (défense, justice, gouvernement et administration, législation, fiscalité) que sur la reconnaissance juridique par les autres États de ses frontières administratives datant de la colonisation. Au-delà des différents arguments évoqués à l'époque, deux éléments semblent clairement justifier le choix du *statu quo* territorial. Tout d'abord, alors même que l'artificialité des frontières a souvent été critiquée, les chefs d'États africains ont accepté le découpage colonial pour limiter l'ampleur et le nombre de conflits entre eux. À l'image du conflit entre le Mali et le Burkina Faso pour la bande d'Agacher (en 1974 et 1985), même s'ils ont une composante territoriale, les conflits après les indépendances sont plutôt liés à la présence, parfois non avérée, de ressources naturelles.

À l'issue de la colonisation, l'enjeu était pour l'ensemble des pays africains de marquer leur unité et non leur division. La célébration du cinquantenaire de la création de l'OUA, en mai 2013, a toutefois démontré la difficulté à faire coexister des projets à des niveaux différents, à savoir la revendication d'une souveraineté nationale et la concrétisation du panafricanisme<sup>34</sup> qui reposait sur le regroupement de toutes les nations et peuples d'Afrique, dépassant les nationalismes. En réalité, ce qui se joue au moment des indépendances dépasse le simple redécoupage du continent.

<sup>33</sup> Sur ce point voir, Alain ANTIL, le territoire d'Etat en Mauritanie. Genèse, héritage, représentations, thèse de doctorat sous la direction de Denis Retaille, 1999.

<sup>34</sup> Rappelons que « Si le mot "panafricanisme" est né avec la "conférence panafricaine" de 1900, la réalité du panafricanisme est attestée bien avant cette date et peut être associée à plusieurs facteurs et initiatives.» Sur les évolutions du discours panafricaniste se référer à : Le mouvement panafricaniste au vingtième siècle, Recueil de textes, Contribution à la Conférence des intellectuels d'Afrique et de la Diaspora (CIAD I) organisé par l'Union africaine en partenariat avec le Sénégal, Dakar, 7-9 octobre 2004.

L'acquisition de la souveraineté des États africains passe de manière incontournable par la reconnaissance du territoire, condition *sine qua non* pour bénéficier des avantages du système interétatique<sup>35</sup>.

### *L'institutionnalisation des frontières régionales (1970-2000)*

La création de l'OUA marque une première étape dans le désir soutenu à la fois d'unité au plan continental<sup>36</sup> et d'« intégration régionale » entre les États africains. La volonté de créer une Communauté économique africaine (CEA) sur le modèle de la Communauté économique européenne (CEE) contribue en 1976 à un redécoupage du continent en cinq régions (Nord, Ouest, Centre, Est et Sud)<sup>37</sup>. Ce choix s'inscrit dans un contexte où les expériences de regroupements économiques africains ayant une visée politique, comme la Fédération du Mali, et surtout la création de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 1975<sup>38</sup> galvanisent les chefs d'État.

Il est intéressant de noter que les évolutions politiques les plus avancées en matière d'intégration régionale sont en Afrique de l'Ouest, même si les regroupements régionaux sont nombreux et donc parfois concurrents. Bien avant que le projet d'unité africaine ne se développe à l'échelle du continent, le Mali est impliqué dans différentes initiatives régionales :

- L'union des États africains créée en 1958 par Kwame Nkrumah (Ghana) et Sékou Touré (Guinée)<sup>39</sup> et rejoint par le Mali en 1961. L'Union, politiquement socialiste et panafricaniste, a disparu en 1962 lorsque la Guinée s'est rapprochée des États-Unis.
- Le groupe de Casablanca, créé en 1961, regroupe sept États (Algérie, Égypte, Ghana, Guinée, Libye, Mali, Maroc) qui prônent une approche intégrationniste et fédéraliste et un gouvernement africain.
- Le Comité inter-états en 1963 (Sénégal, la Mauritanie, le Mali et la Guinée) qui devient l'Organisation des États riverains du fleuve Sénégal en 1968 puis l'Organisation pour la mise en œuvre du fleuve Sénégal (OMVS) en 1972 (Sénégal, Mauritanie, Mali).

---

<sup>35</sup> Jeffrey HERBST, « The Creation and Maintenance of National Boundaries in Africa », *International Organisation*, vol. 43, n° 4, automne 1989, pp. 673-692.

<sup>36</sup> La création de l'OUA permet notamment de réconcilier deux approches de l'unité. La première est plutôt favorable à une structure souple de coopération respectant l'entière souveraineté des États et est proposée par le Groupe de Monrovia, anciennement groupe de Brazzaville (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Congo Brazzaville, Côte d'Ivoire, Gabon, Madagascar, Mauritanie, Niger, Sénégal). L'adhésion du Tchad, du Nigeria, du Liberia et du Togo a coïncidé avec la création du groupe de Monrovia. La seconde conception, qui reprend une thèse intégrationniste et fédéraliste (deux chambres, l'une des États, l'autre des peuples) et un gouvernement africain, est proposée par le Groupe de Casablanca (Algérie, Égypte, Ghana, Guinée, Libye, Mali et Maroc). Voir Delphine LECOUTRE, « Vers un gouvernement de l'Union africaine ? Maximalistes vs gradualistes », *ISS Paper*, n°147, juin 2007.

<sup>37</sup> Voir la Résolution du Conseil des Ministres, CM/Res. 464 (XXVI) de 1976.

<sup>38</sup> Sur l'évolution de leurs relations entre l'OUA/UA et les Communautés économiques régionales (CER) voir Amandine GNANGUENON, « De la relation entre l'Union africaine et les Communautés économiques régionales au sein de l'Architecture africaine de paix et de sécurité » in Jocelyn COULON (dir.), *Guide du maintien de la paix 2012*, Outremont, Athéna Éditions, décembre 2011.

<sup>39</sup> Cette union est davantage le produit de circonstances que la concrétisation à l'échelle ouest-africaine de la doctrine du panafricanisme. La Guinée cherche surtout à briser son isolement après le référendum en septembre 1958.

La question qui s'est posée est de savoir « comment passer des unités politiques traditionnelles (souvent établies au plan de la tribu ou de l'éthnie) aux grands ensembles politiques (de forme fédérale ou confédérale) sans consolider ces unités intermédiaires que sont les territoires nations ? »<sup>40</sup> Il est possible de tenter de répondre cette interrogation en démontrant que toute la difficulté pour les régimes politiques qui se sont succédé au Mali est finalement d'être pris en étau entre deux processus aux effets parfois contradictoires.

Tout d'abord, la régionalisation, en tant que processus social, fait référence à des dynamiques qui ne sont pas institutionnelles<sup>41</sup>. Elle est le résultat de la contiguïté géographique et qui a pour conséquence que les liens politiques, économiques, historiques ou culturels entre les populations affectent de manière significative les pays voisins, indépendamment des choix faits par le pouvoir central. Par exemple, « la régionalisation que véhiculent les réseaux marchands se développe par-delà la froideur des frontières et des échanges interétatiques ; elle contribue à une intensification des échanges transfrontaliers indépendamment de la persistance de fortes contraintes frontalières. »<sup>42</sup> Il existe une intégration en marge des institutions basées sur des solidarités socioculturelles et des réseaux marchands transfrontaliers<sup>43</sup>.

Comme le rappelle Judith Scheele, « il ne faut donc surtout pas penser le commerce saharien moderne comme évoluant en marge des États, ou parler des commerçants comme s'ils ne connaissaient ni pays, ni frontières : au contraire, ces facteurs géographiques sont essentiels au bénéfice qu'ils peuvent espérer de leur travail, et ont une grande influence sur les modalités d'échanges dans la région »<sup>44</sup>.

En outre, la tentative de consolidation de la part des régimes, en tant que représentants de ces unités intermédiaires, passe par un réinvestissement du cadre régional<sup>45</sup>. La CEDEAO, dont l'objectif initial est de promouvoir l'intégration économique régionale, a été contrainte, suite à la

---

<sup>40</sup> Georges BALANDIER, « Remarques sur les regroupements africains », *op. cit.*, p. 848.

<sup>41</sup> Daniel BACH, « Les dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique subsaharienne : le mythe du hors-jeu », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 6, 1995, pp. 1023-1038. Daniel BACH, *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 1998.

<sup>42</sup> Daniel BACH, « Régionalisme et régionalisation à travers le prisme dans Marfaing », in Laurence MARFAING et Steffen WIPPEL (dir.), *Les Relations transsahariennes à l'époque contemporaine: un espace en constante mutation*, Paris, Karthala, 2003, pp. 457-479.

<sup>43</sup> Achille MBEMBE, « À la lisière du monde : frontières, territorialité et souveraineté en Afrique », in Benoît ANTHEAUME et Frédéric GIRAUT (ed.), *Le territoire est mort : vive les territoires ! Une refabrication au nom du développement*, Paris, IRD, 2005, p. 50.

<sup>44</sup> Judith SCHEELE, « Trafic ou commerce ? Des échanges économiques au Sahara contemporain », dans le dossier consacré au « Sahel dans la crise malienne », *CERI*, juillet 2013. Disponible à l'URL : <http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/dossiersduceri/trafic-ou-commerce-des-echanges-economiques-au-sahara-contemporain?d02>, consulté le 9 décembre 2013. Voir aussi les travaux d'Anne OUALLET, « La question migratoire et les dynamiques transsahariennes à travers l'exemple malien », *Annales de géographie* 5/ 2008 (n° 663), p. 82-103

<sup>45</sup> La région à laquelle nous faisons référence se définit comme une « macro-région », à savoir une unité ou un sous-système territorial plus large, située entre le niveau de l'État et celui du système global. Fredrik SODERBAUM, « Introduction: Theories of New Regionalism », in Fredrik SOBERBAUM and Timothy M. SHAW, *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003.p.6.

multiplication des crises, d'élargir ses compétences aux questions de sécurité. Citons par exemple ses premières interventions au Liberia (1990-1999), en Sierra Leone (1998-2000) et en Guinée Bissau (1998-1999). Alors que celles-ci participent à la stabilisation d'État à État, l'application de l'intangibilité des frontières par les organisations africaines et plus largement par la communauté internationale agit comme une contrainte. La délimitation frontalière devient une norme internationale d'autant plus acceptée par les élites qu'elle est aussi une délimitation spatiale de l'exercice de leur souveraineté. Parallèlement, « d'autres formes de contrôle territorial ne sont pas liées aux limites étatiques, mais reposent davantage sur l'organisation agricole et pastorale et sur l'accès aux ressources naturelles, notamment aux puits et aux pâturages »<sup>46</sup>. La place du pouvoir traditionnel dans la gestion de l'espace coexiste avec l'exercice d'un pouvoir dit régalien.

On assiste donc à une double tendance : une persistance du local, qui s'inscrit dans un temps long, et une affirmation du régional, à travers des politiques de court terme pour contrer des défis sécuritaires récurrents. Ces deux tendances ne sont pas exclusives. Au contraire, elles influent l'une sur l'autre. Sans doute, les élites africaines ont-elles pris conscience que « la seule solution aux problèmes locaux et régionaux que pose la frontière, problèmes qui relèvent tous du passé, de l'histoire et qui ne peuvent donc pas être gommés, c'est probablement de chercher une sortie par le haut : par la fédération d'États supranationaux »<sup>47</sup>. La CEDEAO serait l'institutionnalisation du fait que « les États forment des systèmes dans la mesure où ils ont une action les uns sur les autres et où cette interaction affecte de manière significative le destin de chacune des parties »<sup>48</sup>.

À l'image du Mali, le recours à la violence ayant pour finalité la survie d'un régime politique remet en cause le postulat réaliste d'un État *Janus*, c'est-à-dire reposant sur deux faces contraires : une image de paix à l'intérieur et une figure de guerre à l'extérieur. Or, le rejet de toute politique de concertation et de dialogue au profit de l'usage de la violence contre les populations confirme que les acteurs politiques se retrouvent de plus en plus au centre d'un continuum où les situations de guerre et de paix, d'ordre et de désordre, se confondent.

La perpétuation de l'image de l'État dans sa conception wébérienne, c'est-à-dire celle d'un acteur homogène et unitaire, véhiculée par le modèle occidental, n'en reste pas moins une finalité pour les dirigeants politiques africains. Cela explique notamment pourquoi le Mali a été, depuis les années 1990, considéré comme un modèle démocratique. Le recours à la légitimité régionale des Pairs, considérée comme la légitimation de leur souveraineté « extérieure », permet ainsi de combler leurs carences de légitimité interne<sup>49</sup>. Les membres de la CEDEAO étaient conscients de la fragilité du régime. Dans le cas du Mali, toute la difficulté a été de trouver le bon cadre de dialogue politique et d'action sachant que les pays les plus concernés (Algérie, Mali, Mauritanie, Niger) n'appartiennent pas tous à la CEDEAO. Le renversement du Président Amani Touré (ATT) en mars 2012 par la junte militaire a bouleversé l'équilibre qui prévalait à l'intérieur du système d'États<sup>50</sup>. Des mois

---

<sup>46</sup> Julien BRACHET, « Sahel et Sahara : ni incontrôlables, ni incontrôlés », dans le dossier consacré au « Sahel dans la crise malienne » *CERI*, juillet 2013. Disponible à l'URL : <http://www.sciencespo.fr/cei/fr/content/dossiersducei/sahel-et-sahara-ni-incontrolables-ni-incontroles?d02>, consulté le 9 décembre 2013.

<sup>47</sup> Catherine COQUERY-VIDROVITCH, « Frontières africaines et mondialisation », *op. cit.*, p.11.

<sup>48</sup> Charles TILLY, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe 990- 1990*, Paris, Aubier, 1992, p. 22.

<sup>49</sup> Stephen KRASNER, *Sovereignty, Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

<sup>50</sup> Roland MARCHAL, *The reshaping of West Africa after Mu'ammarr Qaddafi's fall*, *op. cit.*

durant après la perte de contrôle du Nord, le Capitaine Sanogo a refusé toute intervention extérieure pour restaurer l'intégrité du territoire, revendiquant la souveraineté et le principe de non-ingérence. La déclaration d'indépendance de l'Azawad par le MNLA, le 6 avril 2012, illustre le décalage qui persiste entre différentes perceptions de l'espace, à la fois inédites et inattendues, suivant les normes établies par le système international<sup>51</sup>. Tout en posant la question des modes de gouvernance à la frontière, les revendications du MNLA n'en reste pas moins façonnée par les limites officielles et le langage des États.

### La frontière, un lieu de pouvoir convoité au nord du Mali

« On se trouve, [...] face à deux visions apparemment contradictoires, mais qui sont en réalité complémentaires: le pouvoir d'État, pour lequel la frontière est surtout une ligne à protéger au nom de sa souveraineté, et les communautés locales, pour lesquelles la frontière est un espace, et le plus souvent un espace utile, qui les fait vivre par son existence même »<sup>52</sup>.

#### *En l'absence d'État, des frontières « tampons » créatrices de leur propre dynamique*

« L'enkystement d'al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) au Mali depuis 2003, la récurrence d'actions armées ponctuelles perpétrées par différents groupes, touareg ou non, dans un Nord politiquement et économiquement marginalisé, et les dysfonctionnements croissants de l'État malien ont alerté, bien avant la crise libyenne, les observateurs les plus attentifs du risque de déstabilisation politique » nous rappelle le rapport d'ICG<sup>53</sup>.

Considéré pendant vingt ans comme un des modèles de progrès démocratique en Afrique subsaharienne, le Mali a finalement évolué, à partir de 2012, vers une situation de désordre généralisé, devenu une opportunité aux yeux de différents acteurs politiques afin de maximiser leurs intérêts dans un contexte général de confusion<sup>54</sup>. La disparition progressive de la distinction entre sphère interne et externe s'inscrit dans des logiques à plusieurs niveaux (local, national, régional et international).

#### ▪ *Localement : la réorganisation des modes de gouvernance autour de la frontière*

Le mode de gestion politique du Nord par les autorités maliennes n'a pas répondu aux attentes sécuritaires, économiques et sociales des populations et à certaines vulnérabilités structurelles. Bamako privilégie le contrôle à distance et à faible coût en guise de réponse aux actions des groupes terroristes (AQMI), rebelles ou criminels. Au Nord Mali, les tensions autour de la représentation politique sont surtout liées à une vision dichotomique, héritées de la période coloniale<sup>55</sup>. Plusieurs

<sup>51</sup> Achille MBEMBE, « À la lisière du monde : frontières, territorialité et souveraineté en Afrique », *op. cit.*, p.50.

<sup>52</sup> UNESCO, *Des frontières en Afrique du XII au XXe siècle*, Paris, Unesdoc, 2005, p.47.

<sup>53</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), « Mali : éviter l'escalade », *op. cit.*, p.1.

<sup>54</sup> Patrick CHABAL et Jean-Pascal DALOZ, *Africa Works: Disorder as a Political Instrument*, Londres, International African Institute, 1999, p. xviii.

<sup>55</sup> UNESCO, *Des frontières en Afrique du XII au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 267.

délimitations opposent ainsi village/fraction, cultivateur/pasteur, nomade/sédentaire, vallée/zone exondée<sup>56</sup>.

▪ *Nationalement : la perte de légitimité de l'État dans les trois régions du Nord*

Les structures sociales défaillantes de l'État malien ont été remplacées par des acteurs locaux, essentiellement des ONG. « La gestion du Nord par ATT s'est appuyée sur une collusion avec des élites locales rivales et opportunistes, des relations équivoques avec les terroristes d'AQMI, et un usage opaque et biaisé de l'aide internationale destinée au Nord (notamment celle consacrée à la lutte antiterroriste) comme instrument de renforcement d'agendas hégémoniques. »<sup>57</sup>

▪ *Régionalement et internationalement : la prolifération des trafics et du terrorisme*

Les trois régions du Nord du pays sont devenues un espace difficilement contrôlable par les autorités de Bamako et la Communauté internationale. Le Sahara est une zone contrôlée par des réseaux d'allégeance au sein de laquelle les alliances politiques évoluent très rapidement jusqu'à ne plus savoir qui contrôle l'espace<sup>58</sup>. L'impact de la criminalité transnationale sur les dynamiques politiques, économiques et sociales du Nord du Mali au cours des dernières années est un facteur important.

Depuis 2012, le conflit a été un catalyseur et a accéléré « l'émergence de formes de souveraineté, de régulation politique et sociale hors de l'État »<sup>59</sup>. Les partenaires extérieurs, sans être dupes sur le jeu des acteurs locaux, essaient d'ailleurs aussi de se positionner<sup>60</sup>. Cela explique notamment pourquoi certains pays européens ou les Etats-Unis ont cherché localement des partenaires légitimes de négociation, voire des alliés potentiels dans la perspective de la lutte anti-terroriste, dans un contexte de grande passivité des forces de sécurité maliennes à l'égard d'AQMI et où l'un des enjeux était aussi la libération d'otages. La position du MNLA, à ce titre, reste ambiguë et il est difficile de savoir si le projet d'indépendance est un projet politique fondé sur un précédent historique ou une stratégie claire pour l'avenir.

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> ICG, « Mali : éviter l'escalade », *op. cit.*, p.7.

<sup>58</sup> Voir sur ce point, les travaux d'André BOURGEOT.

<sup>59</sup> Achille MBEMBE, « Les frontières mouvantes du continent africain », *Le Monde diplomatique*, n°58, novembre 1999.

<sup>60</sup> Sur l'intervention française, voir Lori-ANNE THEROUX-BENONI, « Le Mali au lendemain de l'intervention française : nouvelles opportunités ou retour à la case départ », *ISS, Analyse de situation*, 25 février 2013 ; Isaline BERGAMASCHI « French Military Intervention in Mali: Inevitable Consensual yet Insufficient, *International Journal Stability of Security & Development*, 2(2): 20, 2013, pp.1-11, Disponible à l'URL <http://dx.doi.org/10.5334/sta.bb> ; Roland Marchal, « Military (Mis) adventures in Mali ? », *African Affairs*, Vol. 112, n° 448, juillet 2013, pp.486-497.

### *L'indépendance de l'Azawad : projet politique ou opportunisme économique ?*

Dans des régions périphériques du Nord du Mali, le plus souvent caractérisées par l'absence d'institutions étatiques, le vide politique est pris en charge par des équilibres précaires entre des communautés locales. À ce titre, le MNLA s'inscrit dans la continuité du Mouvement national de l'Azawad (MNA), organisation politique de promotion de l'autodétermination créée en novembre 2010 par des activistes touareg<sup>61</sup>. Le MNA dénonce les origines de la destruction graduelle, jugée irréversible, de la confiance entre communautés du Nord et autorités centrales : marginalisation économique du Nord, brutalisation des populations par les forces de sécurité, non-respect des engagements pris aux lendemains des divers accords de paix, laxisme des autorités maliennes à l'égard d'AQMI ou des trafiquants de drogue et usage corrompu de l'aide internationale destinée au Nord<sup>62</sup>.

La crise libyenne a précipité la rébellion et l'apparition du MNLA<sup>63</sup>, créé officiellement en octobre 2011<sup>64</sup>, qui a lancé sa première attaque le 17 janvier 2012, soit près de six mois après le retour des Touaregs de Libye. En janvier 2012, Hama Ag Sid' Ahmed, représentant du MNLA déclarait : « On veut constituer un gouvernement, une sorte d'État qui prendrait en compte tous les aspects politiques, sécuritaires et économiques de la région »<sup>65</sup>. L'avancée militaire rebelle a pris fin avec la proclamation par le MNLA de l'indépendance de l'Azawad le 6 avril 2012 avec la prise de Gao. Alors que les rébellions précédentes avaient demandé des réformes incluant la décentralisation, la rébellion de 2012 se distingue par la volonté d'obtenir l'indépendance de l'Azawad<sup>66</sup>.

Les frontières de la souveraineté de l'État sont brouillées au Mali depuis que les trois régions du Nord, censées bénéficier des services publics, sont en fait contrôlées par d'autres acteurs qui assurent ses missions régaliennes. « Si les réseaux parallèles se construisent souvent hors de l'État ou contre l'État, les gouvernements s'appliquent soit à les neutraliser, soit à les contrôler, soit à les infiltrer, quand ils ne les secrètent pas eux-mêmes »<sup>67</sup> et ce phénomène n'est pas propre au Mali. Parallèlement, la frontière favorise le développement de marges d'incertitude pour les pouvoirs en place étant donné que se développent autour d'elles une économie et une autonomie. La distinction entre ce qui relève ou non de la légalité est rendue problématique par l'existence de circuits informels qui sont aussi l'un des principaux moyens pour les populations de survivre en l'absence de redistribution de richesses.

Au regard de ces différents éléments, il est finalement possible de s'interroger sur la nature du projet d'indépendance de l'Azawad, à savoir : s'agit-il d'un projet politique, économique, idéologique ? Cette confusion réside tout d'abord dans l'existence d'une frontière poreuse entre les groupes. Le MNLA a été un allié d'Ansar Eddine du fait de la proximité de liens familiaux et d'alliances locales, comme par exemple les Ifoghas. En mai 2012, les groupes ont néanmoins échoué dans leur tentative

---

<sup>61</sup> Sur les évolutions du MNA au MNLA, voir ICG, « Mali : éviter l'escalade », *op.cit.* p.7

<sup>62</sup> *Ibid.*, p.8.

<sup>63</sup> Sur la sociologie du MNLA, *ibid.*, p.11

<sup>64</sup> Le MNLA est né en octobre 2011 de la fusion du Mouvement national de l'Azawad (MNA) et de Mouvement Touareg du Nord Mali (MTNM) de brahim Bahanga, le chef de la rébellion de 2006, décédé fin août 2011.

<sup>65</sup> Dépêche AFP.

<sup>66</sup> Voir Ferdaous BOUHLEL HARDY, Rôle et impact de la décentralisation comme instrument de gestion des conflits (de 1990 à 2006) au Nord-Mali, rapport AFD-FRS, juillet 2007.

<sup>67</sup> François CONSTANTIN, « La privatisation de la politique étrangère à partir de la scène africaine », *Pouvoirs*, n°88, 1999, p. 45.

d'harmoniser leur agenda pour établir un « État islamique de l'Azawad ». La complexité des alliances et l'évolution constante des agendas contribuent à brouiller la compréhension de la situation. Au-delà de la volonté d'être reconnu comme autorité politique sur un territoire, il semblerait que « avec la rébellion armée et les processus de réinsertion de ses chefs, se développe une nouvelle filière dans la production des élites par la voie inversée<sup>68</sup>.

Dit autrement, la prolifération des mouvements rebelles s'inscrit dans une logique de lutte de positionnement vis-à-vis du pouvoir politique. Le MNLA cherche, par ses revendications, à créer une fenêtre d'opportunité pour engager un bras de fer, militaire suite à la débâcle de l'armée malienne, et politique en s'imposant à la table des négociations. Sa stratégie consiste donc, une fois les armes déposées, à perpétuer un rapport de force sans violence afin d'obtenir une « promotion politique »<sup>69</sup>. Pour faire le lien avec la question des frontières, peu importe pour le MNLA que l'Azawad soit indépendant ou non, il s'agit avant tout d'utiliser l'argument de la marginalisation de la région et des dysfonctionnements de l'État malien pour justifier la rébellion – sachant que le rapport de force militaire a changé avec le retour des Touaregs de Libye. L'usage de la force était d'autant plus jugé légitime qu'il porte sur la reconnaissance du territoire. « Survoltés par leur percée militaire, les séparatistes se croient au bout de leur quête d'un État indépendant »<sup>70</sup>. Pourtant, la légitimité locale du MNLA reste quasi inexistante.

### **Conclusion : Réflexion autour des tentatives de mise en ordre aux frontières du Mali**

Comme nous l'avons vu, les frontières internationales agissent comme des contraintes dans les relations qu'entretiennent les États, reconnus internationalement comme entité politique souveraine. Les frontières sont un point de repère dans un contexte où, depuis les indépendances, le pouvoir étatique se transforme au gré des conjonctures économiques, sociales et politiques. Ainsi, si l'État, en tant qu'institution, est sans cesse fragilisé, les frontières restent. En outre, les régions périphériques, notamment lorsqu'elles sont loin et oubliées par l'État central, se réorganisent autour de logiques transfrontalières et de pôles urbains proches, à l'image de la région de Kidal, à la frontière avec l'Algérie. Face à ces dynamiques, qui parfois menacent la survie des régimes en place, les dirigeants politiques n'ont pas d'autre choix que de prôner l'instauration d'un contrôle plus accru de la frontière.

Le point que nous souhaiterions évoquer en conclusion porte sur la manière dont les frontières précédemment décrites coexistent dans un contexte particulier, celui du conflit armé et de la guerre. En effet, au nord du Mali, le contrôle de la frontière est un enjeu à la fois pour l'État, qui veut réaffirmer son autorité et la défense de ses prérogatives régaliennes, et pour les acteurs qui convoitent le pouvoir étatique. La guerre, « en tant qu'expression d'un système d'États »<sup>71</sup> est, quant à elle, un indicateur de choix pour appréhender la disparition progressive de la distinction entre l'interne et l'externe. L'argument que nous souhaitons ici mettre en avant est celui d'une pratique

---

<sup>68</sup> Abdoul Karim SAIDOU, « Le projet indépendantiste touareg : Quête de reconnaissance ou quête de pouvoir ? », in « La crise au Mali : recueil de contributions », Cahier spécial, *Société malienne des sciences appliquées*, décembre 2012, p.37.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> AllAfrica, février 2012.

<sup>71</sup> Jean-François BAYART, « La guerre en Afrique formation ou dépérissement de l'État ? République sud-africaine, Congo-Kinshasa, Guinée-Bissau », *Esprit*, n° 247, 1998, p.73.

récurrente depuis la période des indépendances, celle du soutien apporté par des régimes en place aux rébellions des pays voisins, les guerres par procuration.

Cette pratique n'est pas sans soulever un certain nombre de questions. Premièrement, si les dirigeants politiques sont impliqués dans l'insécurité régionale et qu'ils contribuent, par leur pratique, à faire disparaître le principe même d'inviolabilité de la frontière, qu'en est-il de leur souveraineté nationale ? Deuxièmement, si la frontière ligne ne permet plus de distinguer ce qui relève de l'interne et de l'externe, quel sens donner à l'agression extérieure ? S'agit-il vraiment d'une agression extérieure si les rebelles, ressortissants de l'État agressé, ont une base arrière clairement identifiée sur le territoire voisin ? D'un point de vue plus politique, un État est-il légitime à condamner une agression alors qu'il apporte son soutien à une rébellion voisine ? Troisièmement, comment un État peut-il sécuriser sa frontière alors qu'il existe autour d'autres frontières politique, économique, sociale, le plus souvent génératrices de tensions en période de conflit ?

En réponse à chacune de ces questions, il nous semble tout d'abord, aussi paradoxal que cela puisse paraître, que les interventions des États dans les zones de conflits frontaliers leur donnent justement l'occasion de renforcer leur monopole de la violence et donc leur souveraineté. Au-delà de la simple considération politique, qui consisterait à dire qu'il y a ingérence dans les affaires internes d'un pays voisin, la stratégie repose plutôt sur une démarche de *realpolitik*<sup>72</sup>. En effet, l'intervention permet aux États de développer des capacités militaires et de conclure des alliances selon leurs intérêts stratégiques et économiques au niveau régional<sup>73</sup>. Ainsi, l'Algérie, qui s'est opposée pendant longtemps à une intervention extérieure au Mali, l'a finalement accepté. Même dans un contexte de suspicion constante, les États n'ont pas d'autre choix que de coopérer entre eux pour maintenir un *statu quo* qui leur est favorable, comme c'est le cas pour l'Algérie, le Niger et la Mauritanie. La nature des menaces a obligé les États à créer des « brigades de contrôle » des frontières, permettant aussi de dissimuler certaines ingérences, à l'image de l'intervention de l'armée mauritanienne au Mali en 2011 ou de l'Algérie en Libye en 2014.

Le fait que la frontière *Limes* se dilue de plus en plus localement a favorisé la frontière « tampon ». Dans la plupart des cas, le découpage de ces zones suit des divisions internes préexistantes, qu'elles soient revendiquées ou clairement établies. « Seules les provinces centrales sont profondément marquées par l'organisation étatique et nettement soumises au pouvoir central ; les provinces périphériques ont davantage conservé leurs structures pré-étatiques et leur autonomie »<sup>74</sup>. De manière récurrente, la protection des intérêts des régimes en place passe donc par l'établissement d'un espace qui permet de sécuriser les périphéries de l'État<sup>75</sup>. À l'échelle du Mali, comment assurer la sécurité des populations et la souveraineté de l'État sur plus d'un million de kilomètres carrés dont la moitié est constituée de désert ? Mais aussi comment sécuriser dans ce cas les acteurs locaux et les détachements militaires chargés de cette protection, comme le démontrent les attaques

---

<sup>72</sup> Hamit BOZARSLAN, « De la géopolitique à l'humanitaire : le cas du Kurdistan d'Irak », *Cultures & Conflits*, n° 11, automne 1993, mis en ligne le 13 mars 2006, consulté le 9 décembre 2012. Disponible à l'URL suivante : <http://www.conflits.org/index425.html>.

<sup>73</sup> Jean-François BAYART, « La guerre en Afrique formation ou dépérissement de l'État ? République sud-africaine, Congo-Kinshasa, Guinée-Bissau », *op. cit.*, p.63.

<sup>74</sup> Georges BALANDIER, « Remarques sur les regroupements africains », *op. cit.*, p. 841.

<sup>75</sup> Kenya/Somalie (Jubaland) ; RDC/Rwanda (Kivu) ; Tchad/Soudan (Darfour) ; Soudan/Soudan du Sud.

récurrentes contre la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) ?

Alors qu'un État ne parvient pas à sécuriser un tracé, il apparaît illusoire qu'il ait les capacités de le faire à l'échelle d'une zone. Il est parfaitement envisageable de conférer à l'État voisin la charge de la surveillance du côté de sa frontière. En outre, la création de zone tampon favorise le recours aux acteurs privés, dont les milices. Cette privatisation de la sécurité des frontières n'est pas un phénomène récent et soulève deux questions. Jusqu'à quel point l'État est-il prêt à accepter les risques découlant du manque de contrôle de ces acteurs privés, notamment leur éventuelle implication dans des trafics locaux ? Quel soutien apporté aussi à des acteurs en l'absence de programme et de direction claires et au vu de la fluidité des loyautés à l'intérieur même des groupes (MNLA) ? Cette question est aussi valable d'un point de vue politique. La situation en Libye, suite à la reconnaissance du Conseil national de transition libyen (CNTL) par la communauté internationale, au-delà de l'indépendance du Soudan du Sud, a démontré que le débat sur l'opposition entre la légitimité par les urnes et la légitimité de la révolte contre un pouvoir inique reste d'actualité. Si un acteur est légitime dans sa contestation des représentants « légaux » de l'État, comme l'ont démontré les coups d'Etat en Mauritanie (2005), au Niger (2009) et le changement de régime en Libye (2011), il ne l'est pas toujours suffisamment pour prétendre les remplacer.

En outre, quel rôle conféré aux armées africaines si, *de facto*, la surveillance des territoires incombe à des milices, mercenaires ou compagnies de sécurité privées ? Pour le moment, le choix est fait en faveur du renforcement des capacités des armées, comme le démontre la mise en place de la mission européenne au Mali (*European Union training mission*)<sup>76</sup>. Cependant, il semble que si la relation souveraineté/frontières/armée est inchangée, la nature même des menaces supposent que ces forces armées soient capables de s'adapter à des facteurs d'insécurité complexes (criminalité transfrontalière, terrorisme, gouvernements défaillants, etc.) qui défient les découpages frontaliers et requièrent des moyens humains, matériels et financiers hors de portée pour la plupart d'entre elles<sup>77</sup>. Le Mali est finalement apparu comme un exemple de « bricolage institutionnel » permettant non seulement de satisfaire les intérêts des acteurs (maliens, africains et étrangers), mais aussi de combler leurs carences opérationnelles sans trop entacher leur crédibilité<sup>78</sup>. Cette conclusion soulèvera donc plus de questions qu'elle n'apportera de réponses, mais il s'agit autant d'interrogations qui mériteront de faire l'objet d'analyses spécifiques.

---

<sup>76</sup> Bérangère ROUPPERT, « EUTM Mali : Une mission déployée dans l'urgence dans un contexte de conflit ouvert », *Note d'Analyse du GRIP*, 19 avril 2013, Bruxelles. Disponible à l'URL : <http://www.grip.org/fr/node/870> consulté le 15 décembre 2013.

<sup>77</sup> Voir Amandine GNANGUENON, « Les armées africaines : au-delà des difficultés opérationnelles, un enjeu politique » in *L'état de la mondialisation 2014, Hors-série d'Alternatives Internationales*, n°14, à paraître.

<sup>78</sup> L'observateur extérieur avait de bonnes raisons de se perdre entre la Force en attente de la CEDEAO (FAC), la Mission de la CEDEAO au Mali (MICEMA), puis la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) et enfin la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

## Bibliographie sur le Mali

Ag Youssouf, I., Bouhleb, F., Marty, F., et Swift, J. (2011- 2012), « Etude sur les stratégies de développement économique et social des régions Nord du Mali ». République du Mali, présidence de la République, Programme spécial pour la paix, la sécurité et le développement dans le Nord du Mali (PSPSDN).

Bøås, M. (2012), « *Castles in the Sand: Informal Networks and Power Brokers in the Northern Mali Periphery* », in Utas, M (ed), *African Conflict and Informal Power: Big Men and Networks*. London: Zed Books, pp. 119-134.

Bøås, M and L-E Torheim (2013), « *The Trouble in Mali: Corruption, Collusion, Resistance* », *Third World Quarterly*, Vol 34, No 7, pp. 1279-1292.

Calame, P. et Goasmat, K. (2013), « Le Mali, de la crise à la refondation : Stratégie de sortie de crise et proposition de refondation ». Mission d'appui à la présidence malienne, Union européenne, Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA), Arga Mali, Arga régional, Espace Djénu.

Gaulme, F. (2013), « Mali : une contribution de la recherche française et européenne ». Document de travail n°136, séminaire AFD, vendredi 12 avril 2013.

Grémont, Charles, Villages and Crossroads, Changing Territorialities among the Tuareg of Northern Mali in Saharan frontiers: space and mobility in Northwest Africa (eds), J. Mc Dougall and J. Scheele, Bloomington, Indiana university Press, p. 131-145.

Kristensen, K., et Ba, B. (2013), « *Mapping the Views, Interests and Expectations of the Population in Mali* ». NOREF Report, April 2013.

Larcher, W et Tull, D. Mali Beyond Counterterrorism, SWP Comments, n°7, Février 2013.

Mali-France, regards sur une histoire partagée, GEMDEV et Université du Mali, Bamako, Paris, éditions Donnyia et Karthala, 2005.

Siméant J. et Taoré, L., Mali : le putsch et le Nord vu de Bamako, CERI, octobre 2012.

## Fragmentations et recompositions territoriales dans le monde arabe et en Afrique subsaharienne

Depuis une décennie, un nombre croissant de pays du monde arabe et de l'Afrique subsaharienne sont en proie à une crise à la fois étatique et territoriale. L'ordre, pendant longtemps érigé autour de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation et de la souveraineté indivisible des Etats, apparaît d'autant plus fragile et inachevé qu'il est remis en cause par des forces centrifuges. Celles-ci, bien que ne répondant pas toujours à des revendications irrédentistes, n'en sont pas moins génératrices de reconfigurations politiques et spatiales à l'intérieur même des Etats. Elles peuvent ainsi soit aboutir à des partitions territoriales, soit à l'apparition de constructions politiques locales, aux contours imprécis et instables, étant donné qu'elles sont plus ou moins autonomes et souvent elles-mêmes fragmentées.

De telles évolutions, qui se démarquent de la modernité politique définie à partir de la conception de l'Etat-nation, peuvent donner naissance à des redécoupages territoriaux internes qui coexistent avec les frontières internationalement reconnues. Au-delà des tensions et des contentieux interétatiques, ces processus de fragmentation se caractérisent par leur dimension régionale. En témoignent les ingérences politiques et militaires extérieures qui y sont directement liées, quand elles n'en sont pas à l'origine, à l'image des guerres par procuration.

Ce laboratoire de l'IRSEM tente de comprendre, à partir de six études de cas, ce que la recomposition et la reconfiguration des frontières révèlent quant à la nature des Etats, censés exercer leur autorité sur un territoire délimité, ainsi que la manière dont certains acteurs non-étatiques tirent profit du désordre aux confins des espaces frontaliers.

Sous la direction de:  
Flavien BOURRAT et Amandine GNANGUENON



École Militaire  
1, place Joffre – Case 38 - 75700 Paris SP 07  
<http://www.defense.gouv.fr/irsem>