

L'ETHIOPIE, GENDARME DE LA CORNE DE L'AFRIQUE?

PAR

JEAN-NICOLAS BACH (*)

L'Etat « millénaire » éthiopien se situe au centre d'un complexe étatique régional instable et en reformation constante, source de conflits violents : au Nord et à l'Ouest, l'Erythrée et le Sud-Soudan ont en commun d'être les deux plus jeunes pays africains, nés respectivement en 1993 et en 2011, à l'issue de longues guerres civiles ; au Nord-Est, le Somaliland revendique son indépendance depuis 1991 et pourrait être le prochain nouveau-né de la Corne de l'Afrique (1). Ces évolutions confirment la nécessité d'analyser les évolutions sécuritaires à partir des formations/constructions étatiques et des conflits que celles-là génèrent au sein de systèmes d'Etats particuliers, que ce soit en « Occident » (2) ou sur le continent africain (3).

Dans la Corne de l'Afrique, suite à la chute du régime militaire de Mengistu Haile Mariam (1974-1991) et l'arrivée au pouvoir du Front démocratique révolutionnaire populaire d'Ethiopie (FDRPE) (4) en 1991, la politique éthiopienne de voisinage se caractérise par la prudence. A l'issue de la guerre contre l'Erythrée (1998-2000), le Premier ministre éthiopien, Meles Zenawi, arrête ses troupes à la frontière – officiellement l'objet de la dispute –, respectant ainsi la souveraineté érythréenne. Et si Asmara et Addis-Abeba se livrent depuis une guerre latente et délocalisée en territoires somalis, les actions de l'Ethiopie visant à détruire des camps d'entraîne-

(*) Attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'Institut d'études politiques de Bordeaux (France).

(1) Nous entendons ici par « Corne de l'Afrique » l'ensemble de pays regroupant l'Ethiopie, la Somalie, le Somaliland, l'Erythrée, Djibouti, le Kenya, l'Ouganda, le Soudan et, depuis son indépendance le 9 juillet 2011, le Sud-Soudan.

(2) Charles TILLY, « War making and State making as organized crime », in Peter B. EVANS / Dietrich RUESCHEMEYER / Theda SKOCPOL (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, pp. 169-191 ; Anthony GIDDENS, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, vol. II, *The Nation, State and Violence*, Polity Press, Cambridge, 1985.

(3) Jean-François BAYART, « La guerre en Afrique : dépérissement ou formation de l'Etat ? », *Esprit*, nov. 1998, pp. 55-73 ; Roland MARCHAL, « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *Politique africaine*, n° 102, juin 2006, pp. 135-154 ; Jean-Nicolas BACH, *Centre, périphérie, conflit et formation de l'Etat depuis Ménélik II : les crises de et dans l'Etat éthiopien (XIX^e-XXI^e siècles)*, Thèse de doctorat en Science politique, Institut d'études politiques de Bordeaux, oct. 2011.

(4) Formé à la fin des années 1980 sous l'impulsion du Front populaire de libération du Tigray (FPLT), le Front démocratique révolutionnaire populaire éthiopien (FDRPE) prend, après 1991, la forme d'une coalition formée de quatre partis (le FPLT, le Mouvement national démocratique amhara, l'Organisation populaire démocratique oromo et le Front démocratique populaire éthiopien du Sud). Depuis le renversement du *därg* en mai 1991, cette coalition – au sein de laquelle le FPLT demeure dominant – continue de représenter le cœur du pouvoir politique.

ment «terroristes» en Somalie restent sporadiques, rapides et n'ambitionnent guère d'occuper le pays.

Néanmoins, Addis-Abeba affiche ces dernières années une volonté plus marquée d'intervenir au sein de son environnement proche : elle participe à la Mission hybride des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD), à la Mission de Nations Unies au Sud-Soudan (MINUSS), alors que la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour l'Abyei (FISNUA) au Sud-Soudan est exclusivement composée de soldats éthiopiens. L'Éthiopie intervient aussi – sans mandat international et massivement cette fois – en Somalie entre l'automne 2006 et l'hiver 2009, afin de chasser l'Union des tribunaux islamiques du pouvoir (5). Enfin, le gouvernement éthiopien adopte désormais une attitude plus radicale à l'égard du voisin érythréen, en déclarant ouvertement son soutien aux mouvements rebelles luttant contre le régime d'Issayas Afewerki. Le FDRPE entend ainsi affirmer sa position au sein d'une région menaçante où se conjuguent en 2011 les effets de l'indépendance du Sud-Soudan et des «révolutions arabes».

L'Éthiopie est-elle en passe de devenir le «gendarme de la Corne de l'Afrique»? S'interroger en ces termes paraît problématique à l'échelle régionale qui intéresse ici, la fonction de «gendarme» représentant un instrument étatique au service de la monopolisation (6) ou de la concentration (7) de la violence légitime sur un territoire donné. Et si l'Éthiopie intervient de façon croissante dans la région, d'où tire-t-elle sa légitimité? Au nom de qui et selon quels objectifs intervient-elle? Ce texte souligne précisément le manque de pertinence à envisager l'action régionale du gouvernement éthiopien en ces termes. D'une part, si l'Éthiopie cherche à agir sous mandat africain ou onusien, elle n'hésite pas à mener des actions unilatérales. D'autre part, si les conjonctures régionale et internationale ne doivent pas être négligées, l'investissement sécuritaire et diplomatique d'Addis-Abeba dans la Corne est avant tout déterminé par les ambitions des dirigeants éthiopiens. Engagés dans une logique développementaliste renforcée depuis le début de la décennie 2000, les hommes forts du régime entendent en effet mobiliser tous les moyens nécessaires à la sécurisation d'un développement économique soutenu. Un conflit ouvert ferait ainsi courir le risque d'une déflagration mettant en péril non seulement l'économie éthiopienne, mais également le noyau dur du régime. Une réflexion sur les modalités d'intervention de l'Éthiopie dans la région ces dernières années démontre ainsi la capacité du FDRPE à agir en dehors de tout cadre légal, répondant donc

(5) Cf. Roland MARCHAL, «Somalia : a new front against terrorism?», *Études du CERI*, 2007.

(6) Norbert ELIAS, *La Dynamique de l'Occident*, Agora, Paris, 1975.

(7) Pierre BOURDIEU, «Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique», *Actes de la recherche en Sciences sociales*, n^{os} 96-97, mars 1993, pp. 49-62.

moins à des ambitions hégémoniques qu'à des enjeux économiques et politiques endogènes.

LES INTERVENTIONS ETHIOPIENNES EN QUÊTE D'UNE LÉGITIMITÉ SUPRANATIONALE

La capacité d'adaptation des Forces de défense nationale éthiopiennes ne cesse d'impressionner depuis 1991. En deux décennies, l'armée éthiopienne aura connu une impressionnante oscillation de ses effectifs, passant de 450 000 sous le régime précédent du *därg* («comité» en amharique) à 50 000 hommes en 1998 (8), puis dépassant 350 000 en 2000, pour enfin se stabiliser aujourd'hui autour de 130 000-150 000 (9). Cette capacité à démobiliser est d'autant plus impressionnante que l'Éthiopie fait le choix d'une politique régionale active à des fins stabilisatrices (10). Les interventions éthiopiennes récentes en Somalie, en Érythrée et au Soudan confirment la volonté interventionniste du FDRPE chez ses voisins directs, même si cela implique parfois un engagement diplomatique, voire militaire, unilatéral.

La Somalie : le caillou dans la botte éthiopienne

Depuis les années 1990, le FDRPE n'hésite pas à intervenir en Somalie, en 1996 et en 2004 notamment, afin d'éliminer – non sans un certain succès – les bases et camps d'entraînement de groupes «islamistes» jugés radicaux. Le soutien d'Asmara aux mouvements armés en Somalie et en Éthiopie (Front de libération Oromo et Front de libération national Ogaden), puis la montée d'éléments «islamistes» radicaux au sein de l'Union des tribunaux islamiques conduisent à une offensive plus massive. Appuyé par le renseignement américain et assuré d'une prise de relais à venir par l'Union africaine sur le terrain, le gouvernement éthiopien lance une attaque «préventive» en décembre 2006 et atteint Mogadiscio en quelques semaines. Meles Zenawi annonce le retrait définitif de ses troupes en janvier 2009, évitant l'enlisement dans une guérilla urbaine devenue incontrôlable.

(8) Après la démobilisation massive de l'armée de Mengistu, le FDRPE transforme une armée de guérilla, majoritairement alimentée par des soldats tigréens du FPLT, en une armée régulière, «multinationale» et capable d'intervenir sur des théâtres d'opérations internationaux (opérations de paix). Depuis 1991, les dirigeants éthiopiens sont ainsi restés fidèles au principe d'une armée de taille réduite et peu coûteuse. Cf. «Ato Meles Zenawi replies to questions by reporters», *The Ethiopian Herald*, 7 juin 1991; Gebre Tensae TSADKAN, chef d'état-major des armées du gouvernement de transition d'Éthiopie, «A vision of a new army for Ethiopia», Communication présentée au symposium d'élaboration de la nouvelle Constitution éthiopienne, Addis Ababa, 17-21 mai 1993.

(9) Cf. Tareke GEBRU, *The Ethiopian Revolution, War in the Horn of Africa*, Yale University Press, New Haven / Londres, 2009. Sur la restructuration de l'armée du FDRPE après 1991 et jusqu'à 2011, cf. Patrick FERRAS, *Les Forces de défense nationale éthiopiennes : un instrument de puissance régionale au service du pouvoir civil fédéral*, Thèse de doctorat de géographie, mention géopolitique, Université Vincennes-Saint Denis (Paris VIII), mai 2011.

(10) Même si ses actions lui font parfois endosser le rôle de pompier pyromane, comme en Somalie depuis 2006, ou aboutissent au blocage du processus de réconciliation érythréen depuis 2000.

Ce conflit déclenché sur invitation des Institutions fédérales de transition (IFT) somaliennes et conduit unilatéralement par l'Éthiopie renseigne sur la volonté d'Addis-Abeba d'agir de la façon qu'elle juge la plus efficace, quitte à faire l'économie d'un mandat onusien ou africain. En effet, l'intervention en Somalie de 2006-2009 devait initialement voir le jour sous les auspices de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). Dès 2005, l'UA donne son feu vert à l'IGAD, qui envisage de déployer une force de 10 000 hommes, l'IGASOM, destinée à défendre les IFT en attendant le déploiement d'une mission de l'Union africaine à la fin de l'année. Cependant, en raison de contraintes légales et opérationnelles, l'IGASOM ne voit pas le jour. La question de la légalité d'une telle opération se concentre autour du débat d'interprétation de l'article 7 de la Charte de l'organisation (11) et la décision de l'IGAD ne peut finalement être appliquée du fait du refus du CSNU de lever l'embargo sur les armes en Somalie, pourtant nécessaire au lancement d'une telle mission (12). Au sein du Conseil de sécurité, l'influence des États-Unis, réticents à un engagement de pays limitrophes en Somalie, n'est pas étrangère à l'échec de l'IGASOM. Enfin, les tensions au sein de l'IGAD et au sein du gouvernement somalien amenuisent très rapidement les chances de l'opération de voir le jour. L'IGAD apparaissant comme un cadre inefficace, le gouvernement éthiopien intervient unilatéralement en décembre 2006.

La Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) prend le relais de l'Éthiopie en mars 2007 (13). Fin 2011, son contingent est majoritairement formé d'Ougandais (5 bataillons) et dans une moindre mesure de Burundais (3 bataillons), atteignant ainsi les 8 000 hommes en armes prévus initialement (14). Ce faisant, Addis-Abeba prend le risque de se rendre dépendante de l'aide ougandaise sur sa frontière somalienne, le centre de gravité décisionnel se déplaçant progressivement vers l'Afrique des Grands Lacs aux dépens de l'IGAD sur laquelle l'Éthiopie pouvait jouer de tout son poids.

(11) Cf. Tim MURITHI, «Inter-governmental authority on development on the ground: comparing interventions in Sudan and Somalia», *African Security*, vol. II, n° 2, 2009, p. 147.

(12) Par la résolution 1 725 du 6 septembre 2006, le CSNU avait pourtant autorisé l'IGAD et les États membres de l'Union africaine à mettre en place une mission de protection des IFT en Somalie. Cf. A. Dersso SOLOMON, *Somalia Dilemmas. Changing Security Dynamics, But Limited Policy Choices*, Institute for Security Studies Paper, n° 208, oct. 2010, pp. 12-13; Tim MURITHI, *op. cit.*, p. 148.

(13) Résolution 1 744 du 20 février 2007; communiqué du CPS de l'UA, 19 fév. 2007, PSC/PR/Comm (LXIX).

(14) Les rétributions attendues par le gouvernement ougandais de Yoweri Museveni sont multiples. En s'investissant dans ce conflit, il se donne les moyens de négocier une place aux côtés des leaders au sein de la Corne de l'Afrique. Par ailleurs, cette intervention lui permet d'anticiper les critiques éventuelles de la communauté internationale suite aux dernières élections contestées, tout en jouant sur un double tableau régional, à savoir l'East African Community dans l'Afrique de l'Est et des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique. Cf. Jean-Nicolas BACH / Romain ESMENJAUD, «Innovations normatives, résilience des pratiques: à quoi (et à qui) sert l'AMISOM?», *Sécurité globale*, janv. 2011.

Le refroidissement des relations éthio-érythréennes

La politique éthiopienne à l'égard du voisin érythréen se situe également en marge du droit international. Durant le conflit (1998-2000), l'Éthiopie n'accepte de revenir à la table des négociations de l'Union africaine qu'une fois la victoire militaire assurée (15). Les Accords d'Alger de janvier 2000 mettent un terme au conflit entre les deux pays, prévoyant la mise en place d'une Zone de sécurité temporaire de 25 km de large le long de la frontière, ainsi qu'une mission onusienne dont le mandat consiste à observer le respect des Accords (16). La Commission frontalière chargée de délimiter et de démarquer la frontière coloniale (17) à partir des traités jugés « pertinents » (1900, 1902 et 1908) et du droit international rend, en avril 2002, sa décision définitive, selon laquelle certains territoires disputés – dont Badmé, qui a concentré les tensions durant le conflit – se situeraient du côté érythréen (18). Le gouvernement éthiopien proteste et bloque depuis lors l'application de cette décision, jugée « illégale ». La « délimitation » est acceptée en principe, mais le FDRPE défend la nécessité d'adapter la « démarcation » de la frontière sur le terrain, ce qui revient *de facto* à refuser la décision rendue par la Commission. Ainsi, le processus de réconciliation frontalier – désormais au centre du litige – est systématiquement bloqué par Addis-Abeba.

Saisir l'enjeu d'un tel blocage nécessite de penser la question frontalière au-delà de sa dimension territoriale. Le jeune Etat érythréen reconnu en 1993 après trois décennies de guerre civile (1961-1991) a quant à lui forgé son identité nationale dans ce qu'il définit comme la résistance au « colonisateur » éthiopien (19). Cet héritage fait de la défaite militaire de 2000 la fin du mythe érythréen d'invincibilité. On comprend dès lors l'importance que revêt l'application de la décision de la Commissions frontalière pour cet Etat en quête d'une légitimité nationale et internationale renouvelée. La démarcation de la frontière est ainsi systématiquement posée comme préalable à toute reprise du dialogue avec l'Éthiopie.

Cependant, si l'Erythrée a le droit de son côté, sa diplomatie malhabile et la conjoncture post-11 septembre 2001 ont permis à l'Éthiopie de l'isoler. L'attitude agressive d'Asmara à l'égard de ses voisins joue de surcroît en sa défaveur. Depuis son indépendance, le jeune Etat a été en conflit avec chacun d'entre eux (rupture des relations diplomatiques avec le Soudan en

(15) Delphine LECOUTRE, « L'Éthiopie et l'Afrique », in Gérard PRUNIER (dir.), *L'Éthiopie contemporaine*, Cfee-Karthala, 2007, pp. 153-183.

(16) Mission des Nations Unies en Erythrée et en Ethiopie.

(17) L'Erythrée est une ancienne colonie italienne.

(18) Cf. Terrence LYONS, *Avoiding Conflict in the Horn of Africa US. Policy Toward Ethiopia and Eritrea*, The Center for Preventive Action, Council on Foreign Relations, CSR, n° 21, déc. 2006.

(19) Cf. Kjetil TRONVOLL, « The process of nation-building in post-war Eritrea : created from below or directed from above », *The Journal of Modern African Studies*, vol. XXXVI, n° 3, 1998, pp. 461-482; Sarah RICH DORMAN, « Eritrea's nation and State-building : re-assessing the impact of 'the struggle' », Working Paper, n° 105, présenté à la Conférence « Globalisation and self-determination », Londres, 4 avr. 2003, disponible sur le site Internet era.lib.ed.ac.uk/handle/1842/492.

1994, guerre avec le Yémen en 1996, l'Éthiopie en 1998-2000, Djibouti en 1996, 1998 et 2008). Les restrictions imposées par Asmara à la MINUEE à partir de 2005 (carburant, mouvements des troupes onusiennes) et l'entrée de troupes érythréennes à l'intérieur de la zone de sécurité temporaire accentuent cet isolement. En novembre 2005, par la résolution 1 640, le Conseil de sécurité de l'ONU (CSNU) réclame l'acceptation par l'Éthiopie de la décision de la Commission frontalière, de même que la levée des restrictions imposées par l'Érythrée à la MINUEE (20). Une décision mal perçue par Asmara, qui expulse une partie des représentants de la MINUEE. La situation demeure bloquée depuis le départ de la mission en juillet 2008 (21).

Les relations entre les deux pays se sont récemment détériorées avec la tentative d'attentat lors du Sommet de l'Union africaine à Addis-Abeba en janvier 2011 (22), dont le gouvernement éthiopien tient Asmara pour responsable, jusqu'à déclarer désormais publiquement son soutien aux mouvements érythréens luttant contre le régime d'Issayas Afeworki (23). Meles exhorte désormais la communauté internationale à appliquer les sanctions émises envers Asmara en 2009, sous peine de renverser cette fois le régime d'Issayas (24)! Si la reprise de la guerre ouverte entre les deux pays semble peu probable – même si elle n'est pas à exclure –, cette récente montée des tensions risque de connaître une déflagration non seulement en Somalie, mais également dans les Soudans en pleine renégociation de leur étatisme et de leur identité. L'Éthiopie s'attèle ainsi à composer avec Juba qu'elle traite d'égale à égale avec Khartoum afin d'éviter tout rapprochement entre cette dernière et Asmara.

(20) L'influence de l'Éthiopie sur l'organisation sous-régionale s'est une nouvelle fois fait sentir à cette occasion. L'Éthiopie aurait en effet exercé une pression diplomatique, *via* l'IGAD, sur l'Union africaine en vue de l'adoption des sanctions contre le régime d'Issayas Afeworki, une initiative facilitée par la politique de la chaise vide pratiquée par l'Érythrée au sein de l'IGAD, conjuguée à la présidence éthiopienne de l'organisation. Sanctions finalement réclamées par l'Union africaine au CSNU en juillet 2009. Cf. «L'Igad demande à l'ONU d'appliquer des sanctions contre l'Érythrée», *Jeune Afrique*, disponible sur le site Internet www.jeuneafrique.com/depeche_afp_20090708T191230Z20090708T191216Z_1-igad-demande-a-l-onu-d-appliquer-les-sanctions-contre-l-erythree.html. Cette déclaration de l'Union africaine a entraîné le refus de l'Érythrée de participer aux réunions de l'UA à partir de mai 2010. Une représentation érythréenne a récemment rouvert à Addis-Abeba.

(21) Le 30 juillet 2008, le CSNU adopte la résolution 1 827, mettant un terme au mandat de la MINUEE.

(22) Cf. le rapport du groupe de contrôle des Nations Unies sur la Somalie et l'Érythrée, disponible sur le site Internet www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=s/2011/433.

(23) «Ethiopia says to work for Eritrea 'regime change'», Reuters, disponible sur le site Internet af.reuters.com/article/eritreaNews/idAFLDE73K0TH20110421?sp=true. Depuis quelques années, les négociations avaient également repris avec les leaders Afar, dont le territoire déborde sur Djibouti et l'Érythrée, Meles Zenawi allant jusqu'à se prononcer en faveur d'une «Grande Afarie», qui priverait l'Érythrée d'une partie de son territoire. Cf. «Meles Zenawi et la grande Afarie», disponible sur le site Internet www.africaintelligence.fr/LOI/detail/detail_articles/p_detail.asp?DOC_I_ID=55880146&Context=BOI&ContextInfos=&Service=ART&CodeAffilie=A_INDIGO&searchtext.

(24) Cf. Ashine ARGAW, «Ethiopia in threat to oust Eritrea's regime», 19 mars 2011, disponible sur le site Internet allafrica.com/stories/201103190125.html.

La délicate médiation soudanaise Nord-Sud pour Addis-Abeba

Les relations entre les gouvernements soudanais et éthiopien, parfois tendues au cours des années 1990, connaissent un net réchauffement suite à la guerre éthio-érythréenne de 1998-2000 et au déclenchement de la «Guerre globale contre la terreur» lancée en 2001 (25). En normalisant ses relations avec Khartoum, Addis-Abeba parvient à prévenir le rapprochement de Khartoum et d'Asmara, alors que cette dernière multiplie les efforts déstabilisateurs en s'opposant à un Sud-Soudan indépendant.

Le Soudan concentre pas moins de trois opérations de paix et l'Ethiopie participe à chacune d'entre elles : la MINUAD, la MINUS, et la FISNUA. La création d'une mission sous commandant hybride (ONU/UA) est envisagée à partir de l'automne 2006 et a vocation à remplacer progressivement la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) (26). Au 19 octobre 2011, l'Ethiopie représente le quatrième pays contributeur de troupes avec 2 400 soldats engagés, derrière le Nigeria (3 693), le Rwanda (3 445) et l'Egypte (2 669) (27). Addis-Abeba réaffirme son engagement dans cette mission en mettant au service de la MINUAD 5 hélicoptères de combat. Il s'agit là des premiers hélicoptères mis à disposition de la mission ; une avancée majeure en raison des difficultés de la MINUAD en matière de transports et de surveillance du territoire.

L'engagement éthiopien au Sud-Soudan est en revanche, jusqu'à récemment, plus timide. Le référendum d'autodétermination du Sud-Soudan de janvier 2011 donne le cap à l'indépendance – proclamée le 9 juillet 2011. Cependant, la situation se dégrade rapidement dans les régions contestées entre le Soudan et le Sud-Soudan (Sud Kordofan, Nil Bleu, Abyei), si bien que les Forces de défense soudanaises entrent en confrontation directe avec les forces de l'APLS et occupent la région frontalière – et pétrolière – de l'Abyei, ainsi qu'une partie du Sud Kordofan à partir de mai 2011 (28). Afin d'assurer la paix menacée, la résolution 1 996 du CSNU est votée le 8 juillet 2011, dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations

(25) Les relations entre Addis-Abeba et Khartoum s'étaient notamment refroidies suite à l'attentat manqué contre Hosni Mubarak en visite présidentielle dans la capitale éthiopienne en 1995 et dans lequel Khartoum était impliquée. Cf. Roland MARCHAL, «Une histoire d'Etats...», *Politique africaine*, n° 22, juin 2011, pp. 59-83. Cf. également Alexandra M. DIAS., *An Inter-state War in the Post-Cold War Era : Eritrea-Ethiopia (1998-2000)*, thèse de doctorat en philosophie des relations internationales, London School of Economics and Political Science, 2008. Depuis le 12 juillet 2010, date d'émission du mandat d'arrêt international par la Cour pénale internationale à l'égard du président soudanais Omar el-Béchir, ce dernier s'est rendu à plusieurs reprises en visites officielles à Addis-Abeba, signe fort de la volonté de Meles Zenawi de renouer des liens avec la capitale soudanaise.

(26) Intervenant au Darfour, la MINUAD naît de la résolution 1 769 du 31 juillet 2007 et remplace la MUAS au 1^{er} janvier 2008. Son mandat est largement basé sur l'observation et la protection des organisations humanitaires et des personnels civils et militaires.

(27) Cf. le site Internet du Réseau des opérations de paix, www.operationspaix.net/MINUAD.

(28) International Crisis Group, *South Sudan : Compounding Instability in Unity State*, Africa Report n° 179, 17 oct. 2011.

Unies, fondant la MINUSS (29). L'Éthiopie s'engage quant à elle sous un autre mandat.

Il ne faisait aucun doute qu'une dégradation de la situation dans les régions frontalières entre le nord et le sud du Soudan entraînerait une implication éthiopienne directe destinée à neutraliser une éventuelle escalade du conflit dans la région. Brièvement pensée au sein de l'IGAD, l'intervention prend rapidement forme en dehors de ces instances et émane d'un dialogue tripartite entre Khartoum, Juba et Addis-Abeba. Les négociations aboutissent à la signature d'accords temporaires de démilitarisation de l'Abyei signés par Khartoum et Juba le 20 juin 2011, à Addis-Abeba. Suite à ces accords, le gouvernement de Meles Zenawi – qui s'était déclaré prêt à intervenir militairement dès le début du mois de mai suite à l'occupation de l'Abyei – soumet au CSNU une intervention «clefs en main» dont les troupes seraient exclusivement éthiopiennes. Le CSNU valide et fonde ainsi la Force intermédiaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA) le 27 juin (résolution 1 990) (30). Au 31 octobre 2011, 2 892 hommes en armes éthiopiens – sous commandement éthiopien – y étaient déployés (31).

Ces évolutions récentes confirment les capacités militaires et diplomatiques de l'Éthiopie (32). La stabilité de la région sera ainsi largement déterminée par la capacité du gouvernement éthiopien à louvoyer entre Khartoum et Juba tout en neutralisant le potentiel de nuisance d'Asmara et les violences en territoires somalis. Tâche d'autant plus délicate qu'Addis-Abeba se trouve confrontée aux menaces répétées de Khartoum de saper le processus de construction étatique et nationale au Sud-Soudan et à l'instabilité politique au Sud-Soudan même. L'Éthiopie parvient ainsi à endosser sinon le rôle de «gendarme», du moins celui de médiateur, ajoutant à la crédibilité du régime de Meles Zenawi vis-à-vis de ses partenaires internationaux (États-Unis, Union européenne notamment). Le FDRPE non seulement consolide par là son statut de parte-

(29) Effective dès le 9 juillet, la MINUSS succède à la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) créée le 24 mars 2005 (résolution 1 590 du CSNU) suite à la signature des Accords de paix globale de Nainashua (Kenya) en janvier de la même année. Elle doit permettre la consolidation du nouvel État en garantissant les développements politiques et économiques de la région, en prévenant la violence et en instaurant l'ordre. Fin 2011, l'effectif de la mission s'élève à 5 884 hommes en armes, les contingents d'Inde (2 339) et du Bangladesh (1 583) formant l'essentiel des troupes. Le gouvernement éthiopien n'y est que symboliquement représenté, par un seul et unique policier. Cf. les sites Internet www.un.org/fr/peacekeeping/missions/unmiss/facts.shtml et www.operationspaix.net/93-operation-minuss.html.

(30) Notons que le gouvernement éthiopien a tiré les leçons de son intervention unilatérale en Somalie (2006-2009). Il aura en effet attendu la résolution onusienne en négociant avec les différentes parties avant de s'engager sous mandat onusien. Soulignons aussi le pragmatisme éthiopien qui, sous mandat de l'ONU, obtient un financement plus conséquent et mieux garanti qu'il n'aurait pu l'être sous mandat de l'Union africaine.

(31) Les Casques bleus éthiopiens ont notamment pour mission, durant leur mandat initial de six mois, d'assurer la démilitarisation de la zone, la sécurité des personnels humanitaires et militaires et de sécuriser les infrastructures pétrolières. Cf. le site Internet www.un.org/fr/peacekeeping/missions/unisfa/facts.shtml.

(32) L'engagement de l'Ouganda et du Burundi en Somalie décharge certes Addis-Abeba de son front est, mais pourrait conduire à une reconfiguration progressive des rapports de force dans la région, où Kampala jouerait un rôle croissant.

naire indispensable, mais s'assure également la reprise en main silencieuse de la politique intérieure éthiopienne depuis 2005. Les motivations de l'Ethiopie à intervenir demeurent en effet largement déterminées par la sauvegarde de ses intérêts propres et la politique de «survie» (33) du régime en place.

LA SURVIE DU RÉGIME ETHIOPIEN
COMME DÉTERMINANT DE SON ENGAGEMENT RÉGIONAL

Au cœur d'une région menaçante, l'Ethiopie se trouve confrontée à un défi de taille : faire en sorte que le développement économique, qui constitue la priorité première du gouvernement actuel, ne soit pas entravé par une armée trop coûteuse alors même que la stabilité régionale semble désormais précisément dépendre des capacités militaires éthiopiennes. C'est au cœur de ce dilemme que doivent être perçues les motivations éthiopiennes à agir dans la Corne de l'Afrique. Car si le FDRPE doit s'accommoder d'un environnement régional instable, sa politique extérieure se décline surtout à partir d'ambitions politiques et économiques endogènes, dont l'objectif demeure le maintien du parti au pouvoir. Ces politiques conduisent à penser la politique régionale de l'Ethiopie en termes de défense, voire d'actions «préventives», plutôt qu'en termes d'ambitions hégémoniques.

Les priorités politiques internes et l'engagement régional de l'Ethiopie

Par ces interventions, les dirigeants éthiopiens entendent certes participer à la stabilité de la région, mais il s'agit également d'entretenir les bonnes grâces de la communauté internationale et la «tolérance» de cette dernière relativement au difficile processus démocratique éthiopien (34). En se rendant indispensable sur la scène régionale, les leaders du FDRPE négocient le silence international quant à la situation politique interne et donc leur survie à la tête du régime.

La crédibilité du FDRPE avait été entachée par l'issue sanglante des élections générales de 2005. Faisant suite à une campagne marquée par l'ouverture et la publicité du débat politique, la contestation des résultats par les oppositions conduit alors à une sanglante répression, dont le bilan oscille entre une et plusieurs centaines de tués par les services d'ordre éthio-

(33) Christopher CLAPHAM, *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

(34) La coïncidence conjoncturelle de la lutte globale contre le terrorisme, de la crise interne au gouvernement éthiopien et du durcissement de la politique extérieure érythréenne a permis à Meles Zenawi de réaffirmer son leadership et, plus largement, à l'Ethiopie de s'imposer comme l'ilot de stabilité dans une région instable et comme le partenaire opportuniste incontournable dans la lutte contre le terrorisme.

piens (35). Reprenant en main la vie politique et sociale du pays en vue des élections générales de 2010, le FDRPE réactive l'idéologie « démocratique révolutionnaire », vote une nouvelle législation en matière de liberté de presse et forme un véritable parti de masse visant à encadrer la société (environ 5 millions de membres en 2010, selon les autorités éthiopiennes). L'efficacité de cette politique permet au FDRPE d'être réélu avec 99,6 % des voix (FDRPE et affiliés) au Parlement, en mai 2010. Et si le gouvernement éthiopien se permet de répondre avec toujours autant de virulence aux rares critiques internationales formulées à son égard (36), c'est parce qu'il a su se construire comme partenaire indispensable sur la scène régionale, tout en travaillant à décrédibiliser les oppositions éthiopiennes sur la scène intérieure. La rétribution diplomatique de l'investissement éthiopien dans la stabilité régionale apparaît donc clairement à la croisée des enjeux internes et régionaux. On peut en ce sens comprendre l'offensive de 2006 en Somalie à partir du contexte particulier qu'est celui de la scène politique éthiopienne au lendemain des élections de 2005. Cette intervention permet de détourner non seulement l'opinion nationale – en l'alimentant des « menaces » qui émaneraient des « djihadistes » somaliens – mais également internationale, ainsi que le vent de critiques suite à la répression gouvernementale.

Les dirigeants du FDRPE sont par ailleurs conscients des effets déstabilisateurs sur la scène politique interne qu'aurait un conflit chez les voisins. Le FDRPE garde en effet en mémoire les lendemains difficiles de la guerre de 1998-2000, à l'occasion de laquelle les rivalités internes au FPLT et au FDRPE avaient éclaté. S'en était suivie une crise politique ouverte en 2001, qui alla jusqu'à mettre en péril la domination de Meles Zenawi au sein du parti (37). Le clan favorable au premier ministre Meles finit par réimposer sa domination sur l'ensemble du FDRPE à travers une « purge » de la coalition au pouvoir. Tout doit donc être mis en œuvre pour éviter l'escalade d'un conflit dans la région, dont les répercussions pourraient être fatales au régime. Pour préserver la stabilité, voire la survie du gouvernement – et du régime fédéral –, l'Éthiopie s'engage pour la paix et la stabilité dans la région.

Les priorités économiques internes et l'engagement régional de l'Éthiopie

Parmi les éléments de politique intérieure explicatifs de l'engagement régional de l'Éthiopie, les ambitions économiques ne doivent pas être négli-

(35) Jon ABBINK, « Discomfiture of democracy? The 2005 election crisis in Ethiopia and its aftermath », *African Affairs*, vol. CV, n° 419, 2006, pp. 173-199; René LEFORT, « Powers – mengist – and peasants in rural Ethiopia : the May 2005 elections », *Journal of Modern African Studies*, vol. XLV, n° 2, 2007, pp. 253-273.

(36) Jean-Nicolas BACH, « Abyotawi democracy... », *op. cit.*

(37) Tadesse MEDHANE / John YOUNG, « TPLF : reform or decline? », *Review of African Political Economy*, vol. XXX, n° 97, 2003, pp. 389-403.

gées. L'Éthiopie est engagée, depuis la fin de la guerre contre l'Érythrée, dans une politique accordant la priorité à une croissance économique soutenue (dépassant officiellement 11 % par an). Or, cette croissance fondée sur l'idée d'interdépendance économique entre les pays de la Corne – et au milieu de laquelle l'Éthiopie jouerait un rôle pivot (38) – ne peut tolérer d'élément perturbateur. L'offensive éthiopienne en Somalie relèverait alors d'une volonté des autorités d'Addis-Abeba d'éradiquer les actions du Front de libération national ogaden (FLNO) dans la région somalie d'Éthiopie en vue d'y maintenir et d'y sécuriser les investissements étrangers et les perspectives pétrolières. Sur la frontière ouest, la médiation éthiopienne entre Khartoum et Juba révèle quant à elle l'interdépendance économique d'Addis-Abeba à l'égard des deux États : au Nord, depuis la fermeture des ports érythréens en 1998, une route importante de commerce a été réactivée, *via* Hummera en direction de Port Soudan (39); alors qu'au Sud Addis-Abeba s'est engagée dans une politique active de coopération économique avec le Sud-Soudan (constructions de routes et d'un aéroport à Gambella), allant jusqu'à envisager la réhabilitation de l'ancien port anglais de l'enclave de Gambella, fermé depuis l'indépendance du Soudan en 1956. Clairement, le développement économique de l'Éthiopie passe par ces routes de commerce et les liens de bon voisinage qu'il s'agit de sécuriser en vue de protéger une économie encore fragile et tirant depuis peu les fruits des réformes massives enclenchées depuis la guerre de 1998-2000.

Les priorités économiques conjuguées à la politique de survie du régime éthiopien continuent donc à déterminer la stratégie militaire et diplomatique du gouvernement éthiopien dans la région, profitant des opportunités internationales lorsqu'elles sont offertes ou accessibles. Les mains libres sur la scène interne, le FDRPE peut se positionner, en retour, de façon plus sereine sur la scène régionale, en louvoyant entre une politique de défense active, voire « préventive », et un interventionnisme aux visées stabilisatrices. L'armée éthiopienne et la stratégie régionale de défense sont ainsi placées au service de la stabilisation de la région, jugée nécessaire au développement économique (40).

Pour Mohammed Abdul, l'Éthiopie se situerait en ce sens dans une logique de légitime défense face aux menaces endogènes et exogènes, le gouvernement éthiopien ne menant aucune politique de puissance dans la

(38) Projets hydroélectriques sur le lac Tana au Nord, la rivière Gibe au Sud; connections de lignes électriques vers Djibouti et le Sud-Soudan; projets d'irrigations en région Afar; constructions de ports secs à Mojo au sud d'Addis-Abeba et à Semera en région Afar; projet de réhabilitation du port de Gambella sur la rivière Baro à l'Est, vers le Sud-Soudan, etc.

(39) Depuis la guerre de 1998-2000, l'essentiel des importations et des exportations éthiopiennes transite par Djibouti. Les « ports secs » de Modjo et de Semera visent à décongestionner le port de Djibouti et à éviter ainsi les coûts de stockage élevés. La réhabilitation des autres routes de commerce doit également être perçue comme la volonté d'alléger l'axe Addis-Abeba-Djibouti, qui demeure, néanmoins, le principal débouché du pays.

(40) Entretien avec l'ancien chef d'état-major de l'armée éthiopienne (1991-2001), le général de brigade Tsadkan Gebre Tensaï, Addis-Abeba, 7 mars 2009.

région et n'ambitionnant aucune sorte d'expansion (41). M. Abdul fonde son argument sur le texte de politique étrangère et de défense nationale éthiopienne élaborée par le gouvernement en 2002 – donc après la guerre contre l'Erythrée, remplaçant la stratégie définie en 1997 : selon ce document, le gouvernement éthiopien se trouverait confronté à trois catégories de menaces correspondant chacune à des cercles concentriques entourant la capitale Addis-Abeba. Le premier cercle (*innermost ring*) concentrerait les menaces les plus immédiates à la sécurité nationale et, par extension, à la sécurité régionale; il se matérialiserait dans les problèmes dérivant des frontières territoriales, ceux-là jouant le rôle d'«étincelles» dans le déclenchement et l'escalade des conflits. Le deuxième cercle serait constitué des pays voisins entourant l'Éthiopie et présentant des menaces directes ou indirectes à sa sécurité (Erythrée, Somalie, Soudan). Enfin, le troisième cercle regrouperait les pays ou régions géographiquement plus éloignés, comme l'Égypte (question des eaux du Nil) et la péninsule arabe («islamisme» radical).

* *
*

Au final, l'enjeu pour Addis-Abeba est de réaliser le juste calcul entre son investissement régional, national, et les moyens dont elle dispose pour les réaliser. En effet, l'économie éthiopienne demeure fragile et dominée par le secteur agricole, qui peine encore à prendre son envol. Surtout, l'inflation soutenue a doublé les prix des denrées de base en quelques années. Ainsi, le cycle vertueux pourrait se transformer en cercle vicieux si l'économie éthiopienne venait à flancher, réduisant ses capacités à contribuer à la stabilité régionale.

Dans cette perspective, les interventions éthiopiennes en font incontestablement une puissance à dimension régionale. Addis-Abeba a su maintenir, depuis 2000, son rôle de partenaire indispensable dans la région vis-à-vis de ses voisins et de la «communauté internationale», en raison de son poids économique croissant et de ses engagements militaires sur divers théâtres d'opération. Néanmoins, si elle tire certaines rétributions de cette politique volontariste, sa situation demeure fragile. L'intervention en Somalie entre 2006 et 2009 n'a pas permis de restaurer l'ordre et a entraîné la région dans un nouveau cycle de violences dont la résolution paraît bien éloignée. De plus, sa position au Sud-Soudan pourrait également susciter quelques craintes de la part de Khartoum ou de Juba quant aux ambitions d'Addis-Abeba sur la région pétrolière, où stationnent désormais les troupes éthiopiennes de la FISNUA, enjeu d'autant plus délicat pour Addis-Abeba que

(41) Mohammed ABDUL, «Ethiopia's strategic dilemma in the Horn of Africa», *SSRC*, disponible sur le site Internet hornofafrica.ssrc.org/Abdul_Mohammed/printable.html.

ces gouvernements se trouvent fragilisés par de fortes tensions politiques internes. Enfin, la situation tend paradoxalement à faire glisser le centre de gravité institutionnel régional vers des structures dans lesquelles Addis-Abeba pèse moins que sur l'IGAD.

En effet, cette dernière se trouve quant à elle dans l'obligation de redéfinir ses missions en mettant au clair la répartition des tâches militaires dans la région élargie par rapport à la montée en puissance des brigades d'Afrique de l'Est (EASBRICOM). En effet, si l'IGAD a fait preuve de ses capacités en tant que facilitateur de projet, elle se trouve aujourd'hui dans l'incapacité de coordonner une force d'intervention, comme l'ont montré les récentes tentatives d'interventions en Somalie et au Sud-Soudan. Cette situation de « ni guerre ni paix » n'est d'ailleurs pas sans effet pervers pour le gouvernement éthiopien. La neutralisation de l'institution sous-régionale semble avoir paradoxalement réduit l'influence éthiopienne sur les développements de la question somalienne. Le centre décisionnel s'est en effet déplacé vers les Grands Lacs et l'East African Community, dont sont membres les deux principaux contributeurs de troupes de l'AMISOM, à savoir l'Ouganda et le Burundi. Cette évolution voit émerger Kampala comme nouvel interlocuteur de taille dans la Corne, disposant ainsi d'une voix importante sur les questions relatives au Soudan, au Sud-Soudan et au Darfour.

La communauté internationale assume quant à elle l'idée selon laquelle la stabilisation de la région nécessiterait un soutien marqué à l'Éthiopie en pleine consolidation, quitte à y sacrifier les droits de l'homme. Cependant, les partenaires extérieurs à la région, s'ils entendent construire une paix durable dans la région, tant en Somalie qu'aux Soudans, doivent avoir à l'esprit que la normalisation des rapports entre les gouvernements éthiopien et érythréen reste capitale, ainsi que le rappelle Mohammed Abdul : « *sans une Éthiopie forte ou un axe Addis-Abeba/Asmara solide, les constructions d'États viables en Somalie et au Soudan ne peuvent être envisagées de façon sérieuse* » (42). Ce qui, en filigrane, pose la question de l'attitude à adopter face au leader érythréen, Issayas Afeworki.

(42) *Ibid.*, p. 9 : « *without a strong Ethiopia or a strong Addis Ababa-Asmara axis, the problems of building viable States in Somalia and Sudan cannot be tackled effectively. With Asmara stuck indefinitely in survival mode, the burden falls upon Addis Ababa* ».

