

Vers une solution régionale à la piraterie somalienne :

Défis et opportunités

JENS VESTERGAARD MADSEN*

LIZA KANE-HARTNETT**

La piraterie somalienne constitue une priorité dans l'agenda international depuis son émergence au milieu des années 2000. Malgré les nombreuses tentatives d'éradiquer cette menace à la navigation internationale, l'acheminement de l'aide humanitaire et le bien-être des navigateurs, une solution durable à long terme reste encore à définir. La réponse immédiate à la piraterie au large de la Somalie a pris la forme d'opérations internationales en réponse à la crise avec des patrouilles et des convois navals, des gardes armés privés et de meilleures pratiques de gestion de l'industrie. Cet effort de la communauté internationale a effectivement atténué la crise en mer, mais ce n'est pas la base d'une solution à long terme.

Une telle solution doit adopter une approche à deux volets qui traite du problème en mer aussi bien que sur terre. Avec le succès rencontré par les opérations maritimes internationales en réponse à la crise et les évolutions positives sur le sol somalien, le développement d'une approche globale se concentrant sur la dimension terrestre semble à présent réalisable. Jusqu'à présent, la communauté internationale a ouvert la voie non seulement à la réduction de la menace immédiate, mais également au développement des institutions régionales destinées à servir de base pour une solution à long terme.

* Jens Vestergaard Madsen est le directeur adjoint d'*Oceans Beyond Piracy* (OBP). Il a obtenu sa licence à *Copenhagen Business School*, où il a étudié le commerce et le chinois au programme *Asian Studies Program and Chinese Language* à *Tsinghua University* à Pékin grâce à une bourse du gouvernement chinois. Pour sa maîtrise en études internationales à *Seoul National University*, il s'est spécialisé dans la coopération internationale. Il a été diplômé avec mention très bien. Sa thèse explore les possibilités et les limites de la réplcation des institutions régionales, en mettant l'accent sur le *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP)* et le *Djibouti Code of Conduct*. Comme aide enseignant à *Seoul National University*, il a fait des recherches sur les solutions aux problèmes mondiaux dans le domaine maritime, spécifiquement la piraterie maritime.

** Liza Kane-Hartnett est la coordinatrice du projet *Illegal, Unreported, and Uregulated (IUU)*, du projet *Fishing for the Oceans Beyond Piracy (OBP)* au *One Earth Future Foundation*. Liza aide aux recherches et à l'implémentation du projet d'IUU *Fishing*. Elle a rejoint l'OBP en décembre 2012 comme assistante de projet après avoir obtenu sa licence de l'*University of Denver*. En juin 2012, Liza a reçu son diplôme, avec distinction. Elle se spécialise en études internationales et en sciences politiques.

Cet article examine les efforts de la communauté internationale, notamment aux « efforts régionaux » tels que le Code de conduite de Djibouti et le programme MASE (*Maritime Security Programme*), et l'analyse de leur impact sur l'élimination de la piraterie. L'article démontre que l'approche la plus efficace pour le développement d'une solution durable découle d'initiatives régionales et locales menées, financées et mises en œuvre par les autorités régionales et locales. L'article cherche alors à définir un rôle pour la communauté internationale axé sur le soutien et l'autonomisation des initiatives locales plutôt que sur la mise en œuvre du leadership et des organisations de type occidental.

Éviter la crise en mer : les opérations de réponses aux crises internationales

Une réaction nécessaire face aux menaces immédiates, telles que la piraterie maritime, les opérations en réponse aux crises offrent un moyen efficace de les réduire à court terme et de préparer le développement et la mise en œuvre d'une solution supportable à long terme. En ce qui concerne la piraterie en Somalie, ces opérations ont fait usage de patrouilles navales et de convois, avec des gardes armés privés et la mise en œuvre de meilleures pratiques de gestion de l'industrie. En plus de la réponse à la crise en mer, en 2009, la communauté internationale a également établi un forum, le *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS), visant à coordonner les actions des différentes parties en matière de lutte contre la piraterie¹.

Bien que des attaques conduites par des pirates basés en Somalie ont été signalées depuis le début des années 1990, ce n'est qu'au milieu des années 2000, lorsque leur nombre s'est amplifié et le montant des rançons et la durée de captivité des marins ont crû de manière spectaculaire, que la communauté internationale a commencé à s'intéresser à cette menace pesant sur la marine marchande internationale, l'acheminement de l'aide humanitaire et la sécurité des équipages. Les opérations de réponses aux crises internationales ont véritablement commencé en 2008, lorsque le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté, consécutivement, quatre résolutions portant spécifiquement sur la piraterie en Somalie². Dans un langage de plus en plus ferme, la Résolution 1851 appelle les états et les organisations internationales à « participer activement à la lutte contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes de la Somalie » par des opérations navales, des dispositions juridiques, un soutien au renforcement des capacités accordé aux pays de la région et un renforcement de la coopération et une coordination internationales³. Outre le danger à la navigation globale et le bien-être des équipages, les Nations unies ont répondu, en partie, parce que le Programme alimentaire mondial (PAM), chargé de distribuer l'aide alimentaire à la Somalie et à d'autres pays pauvres, avait été attaqué à six reprises entre juin 2005 et novembre 2007 par des pirates somaliens⁴.

La gravité associée à ces attaques répétées contre le mandat de l'Opération Atalante de l'*European Union Naval Force* chargée de dissuader, prévenir et réprimer les

actes de piraterie, comprenant « la protection du Programme alimentaire mondial... les navires qui acheminent l'aide aux personnes déplacées en Somalie, et la protection de l'*African Union Mission to Somalia* (AMISOM)⁵ ». Les escortes des navires du PAM et de l'AMISOM ont prouvé leur efficacité car aucun de ces bâtiments ne fut attaqué depuis. Afin de sécuriser davantage la navigation, les forces navales internationales ont défini, en février 2009, une zone appelée Couloir de transit recommandé international (IRTC) qui fournit des patrouilles et une surveillance accrue ainsi que des transits de groupe pour les navires marchands⁶. La communauté internationale a reconnu le succès des opérations navales et a continué à maintenir une présence navale permanente dans l'océan Indien occidental et le golfe d'Aden.

Les opérations de réponse aux crises incluent également l'utilisation du *Privately Contracted Armed Security Personnel* – PCASP (Gardes armés privés de sécurité sous contrat) et de la mise en œuvre du *Best Management Practices* – BMP (Meilleures pratiques de Gestion) de l'industrie. Le premier, bien que n'étant pas publiquement approuvé par l'industrie dans son BMP, s'est révélé très efficace car aucun navire bénéficiant de gardes armés n'a été détourné. Bien que les discussions de l'utilisation du PCASP soient souvent accueillies avec hésitation, leur emploi est souvent considéré comme un mal nécessaire compte tenu de son efficacité. Néanmoins, les PCASP sont coûteux et opèrent dans un cadre juridique complexe, ce qui rend leur emploi nécessaire à court terme, mais ne représente pas une solution permanente ou institutionnalisée.

Souvent évalué parallèlement au PCASP est la mise en œuvre du BMP de l'industrie, développé par l'industrie du transport maritime comme un moyen de protéger les navires, les marchandises et les équipages lors du transit dans la zone à haut risque. Publiée en août 2011, la quatrième version est la plus récente du document décrivant les étapes à suivre afin de réduire la fréquence des attaques de pirates et d'éviter un détournement. Les BMP reposent sur trois exigences fondamentales : s'enregistrer auprès du Centre de sécurité maritime de la Corne de l'Afrique (MSCHOA) dirigé par l'UE, rendre compte au Bureau des opérations commerciales maritimes du Royaume-Uni et mettre en œuvre des mesures de protection des navires⁷. Celui-ci varie d'un navire à un autre et devrait être fondé sur une évaluation du risque individuel mais inclut souvent des postes de surveillance supplémentaires et à améliorer de leurs moyens d'observation grâce à une meilleure technologie en utilisant des vitesses plus rapides dans la zone à haut risque, renforcer la protection des ponts et les barrières physiques comme les barbelés et les jets d'eau. Bien que la BMP ne garantisse pas la dissuasion d'une attaque de pirates, ces lignes directrices en diminuent considérablement la probabilité.

En dehors de la multitude d'efforts en mer, les opérations de réponse aux crises offrent également un soutien à la gouvernance. En 2009, le Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes (CGPCS) fut créé suite à la résolution 1851 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies qui encourageait

tous les états et organisations régionales qui luttent contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes à mettre en place un mécanisme de coopération internationale pour servir de point de contact commun entre les états et entre ceux-ci et les organisations régionales et internationales touchant tous les aspects de la lutte contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes⁸.

Le CGPCS facilite la discussion et coordonne les actions des états et des organisations luttant contre la piraterie à travers cinq groupes de travail⁹. Ayant une coopération élevée et ayant contribué à la baisse des attaques, le GGPCS, en unisson avec la communauté internationale, s'est orienté vers le renforcement des capacités. Les exemples de ce changement sont les suivants :

- L'UE a annoncé l'approbation de sa mission sur le renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP Nestor), une mission d'« aider les états de la Corne de l'Afrique et de l'océan Indien occidental, y compris la Somalie, pour développer une capacité auto-durable afin de renforcer leur sécurité maritime et la gouvernance, notamment les capacités judiciaires¹⁰ ».
- L'Organisation maritime internationale (OMI) a tenu une conférence sur le renforcement des capacités pour lutter contre la piraterie au large des côtes somaliennes, en annonçant des partenariats stratégiques pour le renforcement des capacités entre l'OMI et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Bureau politique des Nations unies pour la Somalie, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, le Programme alimentaire mondial, et le Service européen d'action extérieure¹¹.
- Le Groupe de travail 1 du CGPCS a mis en place le *Capacity-Building Coordination Group* (Groupe de coordination sur le renforcement) et a développé une plateforme de coordination en ligne de renforcement des capacités pour la coordination des activités judiciaires, pénales et maritimes dans la région occidentale de l'océan Indien. La plateforme simplifie et coordonne les besoins transmis par les pays bénéficiaires et les régions somaliennes ainsi que les contributions promises¹².

Ce changement d'orientation démontre à la fois la réussite des opérations de réponse aux crises et à la volonté de renforcer les capacités dans la région, mais elle pose aussi la question, « Bien que ces opérations sont efficaces et on peut attribuer nombre de reconnaissances pour la baisse du nombre de pirateries à ces pratiques, ils sont également coûteux ». En 2013, les opérations navales ont coûté neuf cent quatre-vingt-dix-neuf millions de dollars à la communauté internationale, l'augmentation des vitesses, deux cent soixante-seize millions de dollars et les mesures de sécurité tels que le recours aux gardes armés et l'écroutissage des navires de un à 1,2 milliards de dollars¹³.

Les coûts élevés, dont quatre-vingt-dix-neuf pour cent sont destinés aux mesures d'atténuation et ne traite pas de l'investissement dans une solution à long terme¹⁴. L'accent mis récemment sur le renforcement des capacités signale l'existence d'une attente implicite qui doit conduire à un état final supportable dans lequel le pays récipient ou le bénéficiaire sera en mesure de remplir les fonctions nécessaires à la sécurisation de son domaine maritime avec peu ou pas d'assistance extérieure. Même si un transfert de leadership régional est implicite, la communauté internationale fait peu pour démontrer qu'elle est à l'aise en donnant la responsabilité à la Somalie et à d'autres pays de la région. Ceci dit, la communauté internationale préconise une solution régionale.

En surface, cela semble un moyen pratique de résoudre un problème transnational comme la piraterie ; toutefois, la signification du terme régional est vague et peut recouvrir plusieurs acceptions. Il est clair, cependant que la communauté internationale a l'intention de créer et de diriger la dite institution régionale alors qu'elle devrait conseiller et soutenir une proposition qui répond aux besoins des pays de la région de l'océan Indien occidental. Cet article examine les tentatives régionales menées à l'échelle internationale pour lutter contre la piraterie au large de la Corne de l'Afrique et propose une voie à suivre qui favorise le succès des initiatives initiées localement.

Les « efforts régionaux » dirigés internationalement

Les opérations internationales de réponse aux crises telles que les patrouilles navales, l'emploi des PCASP et la mise en œuvre des BMP ont prouvé leur efficacité à la réduction du nombre d'attaques, mais ils ne constituent pas une réponse durable au problème. Ces efforts coûtent chaque année des milliards de dollars à la communauté internationale et n'ont pas permis à la Somalie et aux autres états de la région à assumer la responsabilité de leur propre domaine maritime. Dans un effort visant à s'éloigner des opérations de réponse aux crises et s'appuyer davantage sur la gouvernance régionale, la communauté internationale a évolué vers les organisations régionales comme la solution de choix contre la piraterie somalienne. Bien que le concept d'une stratégie régionale est relativement simple, le développement, le financement et la mise en œuvre le sont rarement, particulièrement dans une région aussi complexe que la Corne de l'Afrique et l'océan Indien occidental.

Lorsqu'il s'agit de combattre des problèmes transnationaux, comme la piraterie, les organisations régionales constituent une solution intéressante pour de nombreuses raisons, notamment les préoccupations monétaires et le désir de transférer la responsabilité à la région affectée. En théorie, une institution régionale est dirigée et mise en œuvre par ses membres, mais en réalité ce n'est pas toujours le cas. Quand il s'agit de lutter contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique, les efforts régionaux sont rarement entièrement régionaux. Le plus souvent, ils sont financés internationalement et développés et mis en œuvre selon les normes européennes/occidentales. Tel est le cas pour nombre de réponses dites régionales à la piraterie, y compris le Code de conduite

de Djibouti et de l'Afrique orientale et australe et de la stratégie régionale de l'océan Indien, mises en œuvre à travers le programme de l'UE, MASE¹⁵.

Le Code de conduite de Djibouti, concernant la répression de la piraterie et les vols à main armée contre des navires dans l'océan Indien occidental et le golfe d'Aden, offre un exemple exceptionnel d'une organisation régionale menée à l'échelle internationale. Ce Code est un accord régional ; la création de l'Organisation Maritime Internationale (OMI), adopté le 29 janvier 2009. Les états signataires de l'accord affirment reconnaître l'ampleur du problème de la piraterie et « déclarent leur intention de coopérer dans toute la mesure du possible et dans le respect du droit international, dans la répression de la piraterie et des vols à main armées contre les navires¹⁶ ». Les mesures annoncées par l'accord comprennent l'enquête, l'arrestation et la poursuite des personnes soupçonnées de piraterie ; l'interdiction et la saisie de navires suspects et des biens à bord ; la libération des otages, des navires et des biens dus à la piraterie ; la coopération et la coordination entre les états signataires et les marines internationales ; et une révision de la législation nationale relative à la piraterie¹⁷. Si à première vue le Code de conduite de Djibouti semble assez complet et axé sur les états signataires de la région, en pratique, cependant, il s'agit d'un accord non contraignant et principalement financé par la communauté internationale et sa mise en œuvre par l'OMI.

Le Code a été envisagé pour réitérer le succès de l'Accord de coopération régionale sur la lutte contre la piraterie et les vols à main armée commis contre les navires en Asie, ReCAAP, sur lequel nous reviendrons plus loin, dans la région de l'océan Indien occidental. Toutefois, contrairement à ReCAAP, la composition régionale et la situation sur le terrain, tels que le manque de capacités et de leadership, ont fait que la gestion au jour le jour du Code de conduite de Djibouti est entre les mains d'un organisme international plutôt que de reposer sur une solution conçue, financée et mise en œuvre au niveau régional. Dès le début, le Code de conduite de Djibouti a été un projet international ; la réunion a été convoquée par l'OMI et le projet a été financé par la communauté internationale à travers le fonds fiduciaire pour le Code de Djibouti. La responsabilité de la mise en œuvre incombe également à la communauté internationale qui, en 2010, a créé une Unité de mise en œuvre du projet (*Project Implementation Unit – PIU*) chargée de l'administration de cet accord. La PIU sert à améliorer les capacités régionales et à renforcer la coopération régionale à travers quatre volets : la formation, le renforcement des capacités, la dimension juridique et le partage des informations¹⁸. Il faut noter qu'en mai 2014, une réunion de haut niveau à l'OMI a conclu que l'implémentation du Code de conduite de Djibouti sera remise à un mécanisme régional nouvellement formé, signalant une transition vers une plus grande appropriation régionale¹⁹.

Le cadre d'une organisation régionale dirigée internationalement n'est pas unique au Code de conduite de Djibouti. Étant donné le manque de capacités dans la région, la communauté internationale prend souvent l'initiative sur les questions transnationales telle que la piraterie. La Stratégie de l'Afrique orientale et australe et

de l'océan indien occidental, mise en œuvre dans le cadre des programmes *Start-up MASE* et *MASE*, est un autre exemple d'une initiative régionale appuyée par la communauté internationale (le programme *MASE* est un produit de l'Union européenne et de son partenariat avec la Commission de l'Océan Indien). La Stratégie a été adoptée lors d'une réunion en octobre 2010, mais *MASE* n'a commencé qu'en 2012 avec le *Start-up MASE*, un projet de dix-huit mois visant à créer la capacité à « mettre en œuvre une stratégie régionale à moyen et long terme contre la piraterie et promouvoir la sécurité maritime²⁰ ». Le projet dispose d'un budget de trente-sept millions d'euros et sera exécuté sur une période de cinq ans par les quatre organisations suivantes : le *Common Market for Eastern and Southern Africa*, l'*East African Community*, l'*Indian Ocean Commission*, et l'*Intergovernmental Authority on Development*²¹. Avec un projet qui en est encore à ses balbutiements, il est difficile d'évaluer les résultats. Nous sommes pourtant en mesure de critiquer la structure du projet et son rôle dans l'approche globale de la communauté internationale à l'égard de la piraterie.

Bien que la communauté internationale a élaboré et financé de nombreux organismes voués à la lutte contre la piraterie au large de la Corne de l'Afrique, plusieurs d'entre elles sont bloquées dans une phase de transition difficile. Si l'objectif final est de transférer la responsabilité à la région, une capacité adéquate doit être développée dans les pays de la région avant que cela ne soit possible. En raison de l'urgente nécessité d'une capacité permettant de sécuriser leur propre domaine, de nombreuses organisations sont chargés de mandats similaires pour améliorer cette capacité. Ces projets extrarégionaux qui se chevauchent favorisent souvent un sentiment de méfiance au sein de la région et ne parviennent pas à motiver les gouvernements pour assumer la responsabilité de leur propre sécurité. Jusqu'à ce que la région atteigne un niveau suffisant de capacité ou montre qu'elle dispose du leadership et des fonds nécessaires pour développer elle-même, la communauté internationale doit continuer à jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre la piraterie et d'autres menaces transnationales. La difficulté réside dans la création de programmes de renforcement des capacités, transférer et/ou encourager les organisations et les gouvernements régionaux à assumer une plus grande responsabilité, et obtenir l'adhésion du peuple somalien. L'expérience montre que cela ne sera possible que grâce à des initiatives menées localement et qui bénéficient du soutien de la communauté internationale.

Compte tenu de la capacité régionale organique inadéquate pour traiter la piraterie maritime, les organisations régionales financées et mises en œuvre par la communauté internationale semblent la solution de choix. Par conséquent, il est important de noter les points forts et les points faibles de cette approche. Les organisations et les accords régionaux décrits ci-dessus, bien qu'exhaustifs dans leur objectif, ne parviennent souvent pas à encourager les pays à s'atteler à la tâche et à la responsabilité de sécuriser leur domaine maritime pour les raisons suivantes :

1. Les accords ne sont pas juridiquement contraignants ;

2. Il y a un manque de capacité dans la région en termes de financement, de leadership et de sécurité ; et
3. Il existe un décalage dans les priorités et les capacités culturelles et politiques entre la communauté internationale et les pays de la région de l'océan Indien occidental.

La communauté internationale met souvent la politique au-dessus des aspects pratiques lorsqu'elle conçoit ces accords régionaux, optant pour préserver ses intérêts et ses objectifs plutôt que d'écouter et de répondre aux besoins et aux priorités des pays qu'elle tente d'aider. Malgré les nombreux écueils, on peut considérer que l'effort mené internationalement a été en mesure de lancer une meilleure coopération, coordination et responsabilité à l'échelle régionale.

Initiatives menées régionalement et localement

Bien que la communauté internationale ait pris les devants dans la lutte contre la piraterie, l'expérience montre qu'une initiative planifiée au niveau régional et/ou local pourrait se révéler plus efficace. En ce qui concerne la gouvernance et la piraterie régionale en particulier, le meilleur exemple est le ReCAAP, le « premier accord régional de gouvernement à gouvernement pour promouvoir et renforcer la coopération contre la piraterie et les vols à main armée en Asie²² ». Finalisé en 2004, l'Accord n'est entré en vigueur que le 4 septembre 2006.

Avant que la Somalie ne devienne le haut lieu de la piraterie mondiale, l'Asie de sud-est avait ce triste privilège. En 2000, le Bureau maritime international a déclaré que les eaux indonésiennes, suivies par le détroit de Malacca, étaient les plus dangereuses au monde²³. En réponse à une hausse spectaculaire des actes de piraterie et de la pression exercée par la communauté internationale, les gouvernements de la région se sont réunis et ont mis au point l'Accord ReCAAP pour lutter contre la piraterie dans leurs eaux. À la différence du Code de conduite de Djibouti, le ReCAAP était dès ses débuts une « propriété » régionale, ce qui « donne aux gouvernements participants un sentiment de propriété qu'ils n'auraient probablement pas eu s'ils n'avaient pas l'entière charge²⁴ ». Cette approche régionale a permis aux pays affectés l'indépendance nécessaire à l'élaboration d'un plan basé sur leur culture et leurs priorités, tout en conservant à l'esprit leurs propres intérêts et expériences historiques d'un point de vue de la coopération régionale, à la place d'un programme centré sur les intérêts et les systèmes de valeurs occidentaux, comme tel serait le cas dans la Corne de l'Afrique.

Le succès de ReCAAP a démontré la capacité des régions non-occidentales de construire leurs propres systèmes de gouvernance. L'Asie du sud-est dispose d'un leadership et de capacités régionales supérieures à ceux que l'on trouve dans l'océan Indien occidental, ce qui démontre l'importance d'obtenir l'adhésion et la responsabilité des états participants. Lorsque l'on envisage les organisations régionales pour l'océan Indien occidental, l'expérience du ReCAAP où les états riches de la région

fournissent financement, formation et renforcement de capacités aux parties contractantes moins développées, devrait nous servir de leçon. Dans le cas de la piraterie somalienne, par exemple, les états riches du Moyen-Orient qui dépendent également des eaux sûres et sécurisées, devraient envisager d'assumer le même rôle de leadership que les pays tels que le Japon et le Singapour ont joué dans la lutte contre la piraterie maritime en Asie.

Les organisations régionales cherchent souvent à traiter des problématiques de gouvernance régionale à grande échelle, mais des solutions locales commencent à la source, dans ce cas, en Somalie. Pour la première fois en plus de vingt ans, la Somalie a un gouvernement qui fonctionne et qui est reconnu par la communauté internationale ; il est éprouvé qu'une solution durable à la piraterie doit venir d'un gouvernement légitime. Lorsqu'il s'agit de solutions locales, il faut tenir compte non seulement des communautés locales, mais aussi des collectivités locales et leur impact sur les communautés du pays. Dans le cas de la Somalie et de la piraterie, cela prend la forme d'action communautaire comme c'est le cas d'Eyl, et l'action officielle du gouvernement, telles que l'élaboration d'une Stratégie somalienne pour les ressources maritimes et la sécurité.

Eyl, une ancienne ville de la région somalienne du Puntland, offre un superbe exemple de la gouvernance au niveau local. Une fois connu comme une importante plaque tournante de la piraterie, Eyl a lancé avec succès une campagne anti-piraterie menée par des leaders traditionnels, religieux et chefs d'entreprise locaux, y compris des femmes propriétaires de petites entreprises. L'accent mis sur l'action communautaire ne peut être développé qu'à partir des communautés côtières elles-mêmes qui contribue à déconstruire les illusions que nourrissent certaines communautés comme Eyl à propos de la piraterie où, « la piraterie a diminué aussi bien en termes d'influence que du soutien de la communauté²⁵ ». L'effort coordonné entre le gouvernement du Puntland et les dirigeants de la communauté d'Eyl démontre encore une fois l'effet d'une solution locale et l'importance de l'adhésion de la communauté. Eyl n'est pas le seul exemple d'initiatives locales réussies ; le cas du Somaliland reflète également le pouvoir des mouvements organiques et de la gouvernance. Le Somaliland, une région autonome du nord, a développé son propre gouvernement et a empêché les éventuels pirates de mener leurs actions depuis ses plages, avec un soutien limité de la communauté internationale.

Les initiatives communautaires ont un impact immédiat sur le terrain, mais une solution durable à la piraterie dépend de la mise en place d'un régime plus vaste, semblable à celui défini par le Somaliland, et d'accroître les opportunités économiques et la sécurité maritime. Avec cette nécessité, l'accent se déplace vers les gouvernements fédéral et régionaux somaliens. Sous la direction des autorités somaliennes, le peuple somalien développera une stratégie basée sur les objectifs, les besoins et les priorités et cherchera à sécuriser son domaine et ses ressources maritimes.

La voie à suivre

Avec le nombre de piraterie en baisse, l'arrivée à terme des mandats de la coalition maritime internationale, à la fin de 2014, et les rencontres qui ont lieu à travers le Processus de Kampala entre le gouvernement fédéral de la Somalie et les états régionaux pour définir une Stratégie somalienne pour les ressources maritimes et la sécurité, c'est à présent une opportunité idéale et urgente de transition vers une solution durable sur le long terme²⁶. Comme indiqué précédemment, l'expérience démontre que les réponses les plus efficaces et rentables proviennent des initiatives locales et régionales qui permettent la définition des besoins et des priorités de l'intérieur. Cette section traite du développement de ce cadre et du rôle de la communauté internationale afin de contribuer à sa mise en œuvre.

Le cadre local/régional

Le temps est venu de passer à une approche du bas vers le haut dans le traitement des questions de gouvernance telles que la piraterie au large de la Corne de l'Afrique et dans l'océan Indien occidental. Pour la majeure partie des collectivités locales et des villes côtières, les accords généraux signés à Londres, ou à Djibouti, ont peu d'effet sur le terrain. Ces communautés côtières, cependant, doivent développer et mettre en œuvre une réponse à la piraterie.

L'exemple d'Eyl, la ville côtière qui a travaillé de l'intérieur et de concert avec le gouvernement du Puntland pour éradiquer la piraterie en empêchant les pirates d'accéder aux ressources et en les rejetant de la communauté, soutient cette déclaration. Grâce à l'engagement des leaders religieux, traditionnels et chefs d'entreprise locaux ainsi que les groupes de femmes, le gouvernement régional a considérablement réduit la présence de ces criminels dans ce qui était auparavant une plaque tournante de la piraterie :

Le gouvernement du Puntland, avec le soutien international, a réussi à mobiliser la communauté d'Eyl dans une campagne anti-piraterie conçue pour exercer l'influence des chefs religieux, des sages, des entreprises et des familles afin d'offrir un front uni contre la piraterie. Les chefs traditionnels et religieux ont recouru à leur autorité morale pour convaincre les entreprises de rejeter l'argent provenant de la piraterie, qu'il vienne du pirate lui-même ou de sa famille. Sous la pression des mises à l'index financières et épuisées par la violence et l'instabilité engendrées par la piraterie, ces familles ont également commencé à retirer leur soutien au mouvement. Lentement, au fur et à mesure que la ville est devenue de plus en plus hostile à cette forme d'entreprise criminelle, les pirates et leurs dirigeants ont déplacé leurs opérations ailleurs²⁷.

Cet exemple démontre l'efficacité d'un effort mené localement et conduit dans le concept de « la tache d'encre », le développement et l'autonomisation des communautés en termes de stabilité. Cette stratégie, d'abord utilisée par les forces coloniales britanniques lors de la rébellion malaise dans les années 1950, et plus récemment en Irak et en Afghanistan²⁸. Appliquée à la Somalie, ce serait soutenir les communautés

côtières qui tentent de repousser les pirates, comme l'a noté Dan Termansen, de la Marine Royale Danoise : « Si la population locale des régions côtières peut être influencée pour repousser les pirates, ou du moins pour qu'elle ne les soutienne pas, la piraterie finira par diminuer²⁹ ». Cette approche du bas vers le haut cultive la stabilité sur le terrain, préparant ainsi la mise en œuvre de programmes généraux destinés à développer la gouvernance.

Soutenir les initiatives locales et l'instauration de la stabilité grâce à la stratégie de la tache d'huile, établiront une base pour le développement d'une solution permanente qui se produira lorsque le gouvernement somalien sera en mesure de sécuriser son domaine maritime et de subvenir aux besoins de ses citoyens en termes d'opportunités économiques comme de sécurité. C'est avec ces larges problématiques que nous nous tournons vers les autorités fédérales et régionales somaliennes. Au fur et à mesure que le gouvernement fédéral somalien reprend pied, une plus grande responsabilité lui sera confiée afin de subvenir aux besoins du peuple ; le travail préparatoire étant actuellement en cours. Grâce au développement d'une stratégie somalienne pour les ressources maritimes et la sécurité, le gouvernement somalien a l'opportunité d'évaluer ses propres besoins et priorités et il peut développer, avec le soutien de la communauté internationale, l'infrastructure nécessaire à la sécurisation de son propre domaine.

Le rôle de la communauté internationale

Le rôle de la communauté internationale doit être réexaminé et redéfini pour permettre aux Somaliens d'atteindre leurs objectifs. Comme démontré dans la section précédente, les multiples efforts menés internationalement pour développer une solution durable contre la piraterie se sont avérés moins efficaces que souhaité et n'aurait pas conduit à des résultats à la mesure des investissements consentis. Si la communauté internationale veut réussir, elle doit modifier son point de vue, être prête à passer à l'arrière-plan et ne pas s'attendre, nécessairement, à un modèle occidental.

Le rôle de la communauté internationale doit passer d'un rôle de leadership à un rôle de soutien, de prendre un peu de recul et de commencer à répondre aux besoins et priorités somaliennes comme indiqué dans la Stratégie somalienne pour les ressources maritimes et la sécurité. Dans sa tentative d'aider à éradiquer la piraterie en Somalie, la communauté internationale doit s'orienter vers la stratégie de la tache d'huile évoquée précédemment. Comme le montre Termansen, « en employant une approche de la reconstruction du haut vers le bas, les stratégies actuelles supervisent l'opportunité d'obtenir un effet en agissant directement sur les causes profondes³⁰ ». Grâce à l'expansion des poches de stabilité, la communauté internationale sera en mesure de soutenir le développement des actions locales contre la piraterie.

En s'attaquant aux causes profondes de la piraterie dans les collectivités côtières, la communauté peut mieux affecter la stabilisation globale de la Somalie et de soutenir davantage les gouvernements fédéral et régionaux en plaidant pour des initiatives

locales, l'expertise technique et la construction des capacités. Cette approche permettra à la Somalie, avec beaucoup d'aide et de soutien de la communauté internationale, à mettre l'accent sur la reconstruction de son infrastructure et de son économie, tout en favorisant une stratégie progressive d'une manière inclusive et transparente. La communauté internationale sera en mesure d'exercer une plus grande influence grâce à cette méthode coordonnée plutôt que d'imposer une approche du haut vers le bas, fondée sur les systèmes de valeurs occidentales.

Parallèlement aux efforts redoublés pour soutenir la Somalie, la communauté internationale doit maintenir l'élan acquis par le Groupe de coordination sur le renforcement des capacités, sous les auspices du Groupe de travail 1 du CGPCS, ainsi que la plateforme en ligne comme outil pour permettre aux autres pays de la région de définir et de soumettre leurs besoins en termes de renforcement de capacités. Cela apportera une plus grande transparence aussi bien pour les donateurs que pour les bénéficiaires, minimisant le risque de duplication des efforts et d'améliorer l'effet global de renforcement des capacités dans la région, pour le bénéfice de tous.

Conclusion

Depuis 2008, la très ancienne entreprise criminelle a représenté une priorité dans l'agenda de la communauté internationale. Lorsque la piraterie somalienne a commencé à poser d'importants problèmes à l'industrie du transport maritime, à l'acheminement des aides alimentaires humanitaires et à la sécurité des équipages, la communauté internationale a lancé des opérations de réponse aux crises sous la forme de patrouilles et de convois navals, de gardes armés privés et de meilleures pratiques de gestion de l'industrie. En plus de ces efforts maritimes, la communauté internationale a également développé la gouvernance en créant le Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, qui coordonne les efforts de lutte contre la piraterie à travers ses cinq groupes de travail.

Les opérations de réponse aux crises initiées par la communauté internationale ont eu un effet positif sur la piraterie, en réduisant la menace immédiate. Malgré les gains considérables, tout progrès est réversible étant donné qu'aucune solution durable au problème n'a encore été développée et mise en œuvre. Les organisations régionales semblent constituer la solution de choix contre la piraterie somalienne ; néanmoins, elles sont souvent initiées, financées et mises en œuvre par la communauté internationale et ne parviennent pas à remporter l'adhésion et à s'attaquer aux causes profondes de la piraterie et de prendre en compte les besoins et priorités somaliennes. Les institutions régionales peuvent être efficaces lorsqu'elles sont élaborées et mises en œuvre dans la région, tel que le ReCAAP. Les solutions rencontrent plus de succès lorsqu'elles sont initiées au niveau local. Les exemples d'Eyl et du Somaliland démontrent le succès que l'on peut réaliser grâce à des initiatives menées au niveau local, en offrant à la communauté internationale un cadre sur lequel baser son rôle.

Pour développer une approche durable, la communauté internationale doit passer à un rôle de soutien et d'autonomisation. Il faut identifier les réussites telles qu'Eyl et le Somaliland et mettre en œuvre l'approche de la tache d'huile afin de renforcer la stabilité à l'extérieur. Avec cette approche, la responsabilité sera transférée au peuple et aux autorités somaliennes. Ce n'est que lorsqu'ils prendront la responsabilité de ce problème qu'ils « adhéreront » et mettront en œuvre une solution globale. Afin de transférer avec succès cette responsabilité, et afin que la communauté internationale se trouve dans la position adéquate pour soutenir les initiatives somaliennes, elle doit être prête à écouter plutôt qu'à diriger. Si elle dispose des ressources et de l'expertise pour aider le peuple somalien à définir une solution durable, elle n'y parviendra pas si elle tient à dicter au peuple somalien. Maintenant que la Somalie dispose d'un gouvernement fédéral, c'est à celui-ci et aux états de la région d'évaluer leurs besoins et priorités, et à la communauté internationale de leur fournir le soutien dont ils ont besoin.

Notes

1. « *About Us, Background* », Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, consulté le 9 mai 2014, www.thecgps.org/about.do?jsessionid=9jBj1vV0bsGaOB123JpNr9CzZfuacEn2xSj8HwjKnOhKntTX7Bqax5fe1NxGRd1?action=background.

2. « Security Council Resolutions on Piracy Off the Coast of Somalia », Conseil de sécurité de l'ONU, 24 mai 2012 (voir résolutions 1816 [2008], 1838 [2008], 1846 [2008], 1851 [2008]), www.un.org/Depts/los/piracy/piracy_documents.htm.

3. Conseil de sécurité de l'ONU, *Résolution 1851*, S/RES/1851, 16 décembre 2008, p. 2, http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/unsc_res_1851_2008.pdf.

4. MAOUCHE, Alexandre, « Piracy along the Horn of Africa: An Analysis of the Phenomenon within Somalia », *PiraT Working Papers on Maritime Security*, Berlin : Institut für strategische Zukunftsanalysen der Carl-Friedrich von Weizsäcker Stiftung UG, juin 2011, p. 32, www.maritimesecurity.eu/fileadmin/content/news_events/workingpaper/PiraT_Arbeitspapier_Nr6_2011_Maouche.pdf.

5. « Mandate », EU Naval Force Somalia, consulté le 9 mai 2014, <http://eunavfor.eu/mission/>.

6. Maritime Liaison Office Marlo, consulté le 9 mai 2014, www.cusnc.navy.mil/marlo/Guidance/Corridor.htm.

7. Witherby Seamanship International, « BMP 4 Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy: Suggested Planning and Operational Practices for Ship Operators and Masters of Ships Transiting the High Risk Area », version 4, Livingston, Edinburgh : Witherby Publishing Group, août 2011, p. 5, www.mschoa.org/docs/public-documents/bmp4-low-res_sept_5_2011.pdf

8. Conseil de sécurité de l'ONU, *Résolution 1851*, p. 3.

9. « About CGPCS: Background ».

10. « Council launches EU action to strengthen maritime capacities in the Horn of Africa », Service européen d'action extérieure, 2001, www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eucap-nestor?lang=en.

11. « IMO signs strategic counter-piracy capacity building partnerships with UN agencies and EU », Organisation maritime Internationale, 17 mai 2012, www.imo.org/MediaCentre/PressBriefings/Pages/15-capacitypartnerships.aspx.

12. « Thirteenth Plenary Session of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia », Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, consulté le 6 juin 2014, <http://thecgps.org/plenary.do?action=plenarySub&seq=22>.

13. VESTERGAARD MADSEN, Jens et al., « The Economic Cost of Somali Piracy 2011 Summary », *Oceans Beyond Piracy*, consulté le 28 mai 2014, http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/SoP2013-Digital_0.pdf.

14. *Id.*

15. « *Building regional maritime capacities* », Service européen d'action extérieure, voir « *c) Regional Maritime Security Programme* », consulté le 9 mai 2014, http://eeas.europa.eu/piracy/regional_maritime_capacities_en.htm.

16. « Djibouti Meeting », Organisation maritime internationale, consulté le 9 mai 2014, www.imo.org/OurWork/Security/PIU/Pages/DCCMeeting.aspx.
17. Organisation maritime internationale, « Protection of Vital Shipping Lanes », Londres : International Maritime Organization, 3 avril 2009, p. 3, www.imo.org/OurWork/Security/PIU/Documents/DCoC%20English.pdf.
18. « Project Implementation Unit », Organisation maritime internationale, consulté le 9 mai 2014, www.imo.org/OurWork/Security/PIU/Pages/Project-Implementation-Unit.aspx.
19. « New Regional Structure for Counter-Piracy Code Implementation », Organisation maritime internationale, 2 juin 2014, www.imo.org/MediaCentre/PressBriefings/Pages/18-DCOCmeeting.aspx#.U43yH_ldXOG.
20. « Project to support maritime security—MASE Start-up—Implemented by the IOC region Eastern and Southern African and Indian Ocean », Commission de l'Océan Indien, <http://commissionoceanindien.org/activites/securite-maritimemase/contexte/>.
21. PELZER, Cecile Tassin, conseiller auprès de la délégation de l'Union européenne pour le Maurice, les Seychelles et les Comores, « First meeting of the Focal Points for Maritime Security of the Eastern and Southern Africa and Indian Ocean region », énoncé, Mahé, Seychelles, 7 mars 2013.
22. « About ReCAAP », ReCAAP, consulté le 9 mai 2014, www.recaap.org/AboutReCAAPISC.aspx.
23. ICC – Bureau maritime international, « Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report, 1 January–31 December 2000 », Barking, Essex, Royaume-Uni : ICC International Maritime Bureau, janvier 2001, p. 12.
24. VESTERGAARD MADSEN, Jens, « Possibilities and Limitations of Replicating Regional Institutions: A Case Study of ReCAAP and the Djibouti Code of Conduct », thèse, *Graduate School of International Studies, Seoul National University*, août 2010, p. 59.
25. Center for Democracy and Civil Society, « Turning the Page on Piracy in Eyl », *Democracy & Society*, 30 juillet 2012, www.democracyandsociety.com/blog/2012/07/30/turning-the-page-on-piracy-in-eyl/.
26. Bureau politique des Nations unies pour la Somalie, « Kampala Process: A Draft Somali Maritime Strategy—Communique no. 1 », 14 mars 2013, <http://unpos.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=MLbR1KovAkA%3d&tabid=11461&language=en-US> ; et Bureau politique des Nations unies pour la Somalie, « Kampala Process: A Draft Somali Maritime Strategy—Communique no. 2 (Legal Issues) », 18 mars 2013, <http://unpos.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=Mfp0Vhla-dA%3d&tabid=11461&language=en-US>.
27. Center for Democracy and Civil Society, « Turning the Page on Piracy in Eyl ».
28. RUSSELL, Alec, « Bush Adopts British Colonial Model for Iraq », *Telegraph*, 3 décembre 2005, www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/1504640/Bush-adopts-British-colonial-model-for-Iraq.html.
29. TERMANSEN, Dan B., Cdr s.g., Royal Danish Navy, « Counter Piracy Off Somalia: A Case for Applying the Comprehensive Approach Strategy? », rapport d'étudiant, Newport, RI : Naval War College, 1 mars 2011, p. 10, www.hsdl.org/?view&did=706790.
30. *Id.*, p. 16.

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp