Somalie sous tutelle italienne

L'évolution politique de la Somalie durant les six premières années de l'Administration italienne.

par Giuseppe A. COSTANZO

(Traduction)

I

La Somalie sous tutelle italienne est un territoire de 500.000 km2 environ, formé en majeure partie de steppes et habité par une population de quelque 1.300.000 habitants de race cuscite et de groupes d'origine noire.

L'Italie entreprend la colonisation du pays en 1889, par la conclusion d'un accord de protectorat avec le Sultan d'Obbia, protectorat qu'elle étend ensuite au Nord jusqu'à la Somalie britannique et au Sud jusqu'au Kenya.

Après sa renonciation à ses colonies africaines à la fin de la seconde guerre mondiale, l'Italie obtient la tutelle de la Somalie; en vertu d'un accord avec les Nations Unies, elle admet comme objectif final de son administration, la formation d'un Etat constitutionnel démocratique, qui deviendra indépendant le 1er décembre 1960.

Du point de vue des idées, la politique de « tutelle » de l'Italie rappelle certaines tendances progressistes qu'elle avait déjà manifestées dans le gouvernement de ses colonies africaines avant l'instauration, dans la métropole comme en Afrique, du régime fasciste. Rappelons simplement la création, en Lybie, d'assemblées législatives électives, une pour la Tripolitaine et une pour la Cyrénaïque, l'évolution de ces deux régions étant particulièrement avancée.

A ce propos, l'on peut dire que l'idée mère de la conception qui s'est exprimée d'abord dans l'institution des mandats et plus tard dans celle des administrations fiduciaires, avait été formulée par l'Italie dès les dé-

buts de sa colonisation en Afrique, à l'occasion de la discussion au Parlement national du projet de la première loi coloniale fondamentale; celle-ci, votée le 5 juillet 1882, approuve le régime législatif et administratif de l'Assab, premier noyau de la colonie d'Erythrée. A ce projet de loi, le Gouvernement joignait un rapport où il déclarait notamment : « Nous avons entrepris dans cette partie de la Mer Rouge une mission de civilisation et de paix; mais si nous voulons réussir dans notre tâche, si nous voulons qu'elle soit profitable à la cause de l'humanité et qu'elle constitue un titre de gloire pour le peuple qui l'a entreprise, il convient que nous ayons, dès le début, pleinement et clairement conscience des nombreuses et graves difficultés qu'elle présente. Ce n'est pas seulement avec les actes législatifs généraux et des concepts juridiques que nous réussirons à les surmonter, mais grâce à une étude patiente et précise, grâce à l'expérience et la sagesse qui en découlent et surtout, en respectant profondément les croyances religieuses des populations intéressées, leurs besoins, leurs rapports familiaux, ainsi que toutes celles de leurs traditions et coutumes qui ne sont pas inconciliables avec la morale universelle et avec le maintien ferme et entier de l'ordre public. *Non pas dominateurs, non pas tuteurs, mais assistants*, nous devrons guider nos nouveaux concitoyens vers un progrès compris et désiré: voilà notre programme en ce qui concerne l'Assab; ainsi seulement nous réussirons à imprimer une vie prospère et vigoureuse à notre possession, *à la mettre en mesure, au moment voulu, de coopérer efficacement à sa propre administration.* »

La politique de l'Italie en Somalie est évidemment conditionnée par l'objectif qui consiste à préparer le futur Etat à remplir efficacement son rôle, de même qu'elle est limitée par la courte durée du mandat.

Depuis sa prise de pouvoir dans le Territoire, l'Italie a soumis son action à ces deux exigences fondamentales : d'une part l'objectif d'indépendance (« Politique économique, financière, scolaire, sanitaire, toutes doivent être conçues en fonction de la préparation de la Somalie à l'indépendance ») et d'autre part, la rapidité d'action (« Il est évident que pour assurer le succès de nos entreprises, l'activité la plus dynamique est indispensable ») (extraits d'un discours prononcé en 1951 par le premier Administrateur italien).

Comme base de son effort visant à moderniser le Territoire, l'Italie a entrepris de développer l'éducation, en vue de préparer les Somalis à participer à l'évolution de leur pays.

La situation culturelle de la Somalie sous tutelle italienne est malheureusement très mauvaise; il en est de même de toute la région formée par la côte des Somalis, comprenant la Somalie britannique, la côte française des Somalis, et l'Ogaden.

Considérant les exigences posées par sa mission, l'Italie a commencé par augmenter dans toute la mesure du possible le nombre des écoles primaires sur l'ensemble du Territoire; le nombre des écoles primaires pour enfants est passé de 29 en 1940-50 à 126 en 1954-55; le nombre d'élèves dans les écoles primaires (sans compter les écoles pour adultes), est passé de 2.800 en 1949-50 à 23.409 en 1954-55. Elle a créé des écoles professionnelles qui enseignent aux Somalis les méthodes modernes de culture, d'élevage de bestiaux, de pêche, d'artisanat, etc...; à côté des écoles moyennes italiennes qui sont du reste fréquentées par des élèves somalis, elle a créé dans la capitale, Mogadiscio, une école moyenne dont l'enseignement et les programmes sont aussi complets que ceux des écoles italiennes, mais sont adaptés aux besoins culturels particuliers d'un peuple africain et musulman.

Une autre initiative très importante dans le domaine de l'éducation fut la création d'une Ecole politique et administrative pour la formation des fonctionnaires publics; sont admis à se préparer aux examens, les jeunes gens qui ont plus de 18 ans; la durée des études est de trois ans, et l'enseignement porte sur les matières juridiques, économiques, administratives. Les élèves diplômés sont envoyés en Italie pour y suivre un cours de perfectionnement. En septembre 1954, fut d'autre part inauguré l'Institut Supérieur des Disciplines juridiques, économiques et sociales; la durée des études y est actuellement de deux ans; y sont admis les candidats en possession d'un diplôme d'école moyenne. Institut d'études supérieures, il offre des spécialisations dans le domaine juridique et dans le domaine économique.

Enfin, notons que de nombreux Somalis poursuivent leurs études en Egypte et en Italie, où ils sont accueillis et guidés par un centre culturel spécialisé, le *Centro Studi Somalia*. Outre les Somalis issus de l'Ecole de Préparation politique et administrative, de nombreux maîtres d'école sont admis aux cours de perfectionnement donnés en Italie. Un certain nombre de Somalis y fréquentent aussi les Universités, et d'autre ont pris part aux cours organisés pour les candidats-officiers des forces armées et de la police, et ont obtenu le grade d'officier.

Ainsi donc, dès le début de son mandat, l'administration italienne s'est souvenue que la clé de tout développement réside dans l'éducation du peuple (éducation culturelle, technique, politique).

II

Six années ont passé depuis le 1er avril 1950, date à laquelle l'Italie assumait la tutelle de la Somalie, et les progrès réalisés durant cette période sont manifestes, surtout dans le domaine politique.

Le Gouvernement commença par procéder à la réorganisation du territoire, conformément aux exigences nouvelles. Le Territoire était alors soumis partiellement au régime colonial italien et partiellement au régime d'occupation britannique (occupation fondée d'abord sur le fait de guerre, et ensuite sur l'exécution d'un traité de paix).

Suivant les principes de l'accord de tutelle, l'Administrateur devint le chef du pouvoir exécutif, en même temps que le seul législateur du Territoire; il fut secondé par un Secrétaire Général et par les officiers administratifs centraux.

A l'échelon de l'administration locale, il y eut des Commissaires et des Résidents (appelés plus tard, à la suite du changement de dénomination des circonscriptions territoriales, Chefs de Régions et Chefs de Districts).

Une déclaration de principes constitutionnels était annexée à l'accord de tutelle; elle prévoyait la création d'un Conseil territorial, organe central de consultation en matière juridique et pour toutes les affaires publiques, à l'exception de la défense et des relations internationales; les Nations Unies laissaient à l'Italie le soin de déterminer le moment opportun pour créer cette institution, compte tenu de la situation du Territoire. L'Etat italien avait le choix entre deux possibilités : ou bien créer le Conseil territorial immédiatement, dans le but de hâter la préparation et la maturation des classes dirigeantes somalies et en considérant le Conseil comme une sorte d'école politique : ou bien en retarder la création, en attendant de pouvoir y faire participer, dès le départ, des individus déjà formés. L'Italie préféra suivre la première solution et le Conseil territorial fut créé neuf mois seulement après le début de la tutelle. La composition en change chaque année; mais depuis le début, la plus grande partie de ses membres sont des Somalis comme le furent, en 1955, deux de ses vice-présidents.

Simultanément, le Gouvernement italien a institué des organes locaux de consultation pour que la pratique des fonctions publiques commence par le bas. Ainsi furent créés les Conseils de Résidence (actuellement Conseils de Districts), composés de représentants du peuple élus par les assemblées traditionnelles des collectivités autochtones (*scir*) ayant pour but d'assister les Résidents (devenus les Chefs de District).

Une initiative plus importante encore pour l'avancement politique du Territoire fut la création dans les villes, les campagnes, les villages principaux, d'organes de consultation sur la gestion des services municipaux ; leur objectif était d'intéresser davantage les autochtones aux problèmes d'intérêt public. Les résultats furent excellents, si bien que l'on a pu créer

dans un centre après l'autre de véritables Municipalités ayant des Conseils municipaux électifs dotés de pouvoirs de décision.

Cette substitution graduelle et progressive des Somalis dans l'exercice des fonctions publiques est connue sous le nom de « somalisation »; elle s'est étendue peu à peu à tous les organes de l'administration.

Les fonctionnaires publics somalis sont déjà nombreux, à l'échelon tant central que local; le Corps de Sécurité et le Corps de police du Territoire comprennent dès à présent de nombreux officiers somalis.

La contribution des partis politiques à ce remaniement intensif et profond de l'organisation du Territoire a été très importante. Ces partis se sont créés spontanément; à un certain moment, ils se sont multipliés au point de nuire à la formation des tendances politiques. Mais une concentration s'est produite et après les élections administratives de 1954 en vue de la nomination des Conseillers municipaux, leur nombre était tombé à vingt-neuf. Quatre d'entre eux sont actifs et bien organisés : la Ligue des Jeunes Somalis, l'*Hisbia Dighil e Mirifle*, le Parti démocratique somali et l'Union des Jeunes Benadir.

III

Pour l'Italie, la réalisation de ces initiatives et les résultats obtenus durant les six premières années de son administration ont constitué surtout des expériences décisives pour la continuation de son programme; rappelons que celui-ci doit aboutir avant le 1er décembre 1960, c'est-à-dire dans moins de cinq ans, à l'achèvement de l'organisation de l'Etat somali.

Il s'agit certes là d'une œuvre difficile, mais il est non moins certain que la volonté de travail et la passion nationale dont témoignent les Somalis faciliteront la tâche de l'Italie.

En attendant, l'on a pu réaliser cette année la première réforme constitutionnelle du Territoire, par la création d'une assemblée législative élue, qui est entrée en fonctions.

L'on peut dire que cette initiative a mis le point final à la première phase de l'administration italienne du Territoire; celle-ci est entrée maintenant dans une phase nouvelle, qui poursuivra les objectifs du mandat des Nations-Unies en faisant appel au maximum à la collaboration des Somalis.

En 1954, comme nous l'avons dit, se sont tenues les premières élections administratives en vue de désigner les membres des Conseils des 35 Municipalités existantes. En moyenne, 75 % des électeurs ont participé au

vote, mais dans certaines circonscriptions électorales, le pourcentage des votes atteignit 90 à 95 %. Il n'y a pas eu d'incidents à déplorer.

Pour le Gouvernement italien, ces résultats étaient un heureux présage pour l'évolution ultérieure de la Somalie; aussi, accélérant le rythme de son action, elle décide, en 1955, la création d'une assemblée législative.

Avant de mettre sur pied cette nouvelle institution, il fallait cependant résoudre les multiples et difficiles problèmes posés par le choix et la réglementation du système électoral le plus adéquat.

L'expérience des élections aux Conseils municipaux était à cet égard utile, mais insuffisante. Pour le comprendre, songeons que le corps électoral des élections aux Conseils municipaux était bien différent de celui qui aurait à participer aux élections à l'assemblée législative. Les municipalités ne réunissaient guère plus de 230.000 habitants, relativement homogènes du point de vue ethnique, stables, inscrits dans les registres municipaux. D'autre part, ils avaient déjà acquis une certaine maturité sociale et politique : l'impulsion de l'Administration italienne et des partis somalis avait été plus active dans les centres urbains. Quant aux populations rurales, elles constituaient une masse beaucoup plus importante, évaluée à plus d'un million d'habitants, répartis entre des groupes multiples, différents non seulement par la race, mais aussi par leur manière de vivre : populations sédentaires dans les petits villages, agriculteurs fixés à la terre et dispersés sur diverses zones de culture, particulièrement dans les régions situées entre les deux grandes rivières de la Somalie (Uebi Scebeli et Giuba), populations semi-nomades et enfin, pasteurs nomades. Ces groupes n'avaient pas été recensés; ils étaient beaucoup moins évolués socialement et politiquement et l'on pouvait craindre qu'ils n'entendissent moins bien ou qu'ils n'entendissent pas du tout les appels tendant à les faire participer à la vie nationale.

Ces problèmes ont été résolus par l'Administration italienne, d'accord avec le Conseil territorial, par l'adoption d'un système mixte, dont nous croyons intéressant de noter les caractéristiques principales.

Avant tout, l'Administration convint de la difficulté pratique de faire voter directement les populations rurales. Entre autres raisons, il semblait impossible de faire voter simultanément les nombreux groupes somalis dispersés sur un territoire très vaste : l'on recourut donc à l'organisation tribale, en prévoyant pour les populations rurales un système électoral à deux degrés. On réunirait les électeurs ruraux dans les *scir* (assemblées coutumières) des diverses collectivités tribales, composés des hommes aptes à porter les armes; ils désigneraient un petit nombre d'électeurs (jusqu'à cinq par *scir*), nommés représentants électoraux, lesquels à leur tour

participeraient ultérieurement aux élections directes des membres de l'assemblée législative.

Il est bien entendu que pour les populations recensées résidant dans les circonscriptions municipales, l'on adopta le principe du vote direct pur et simple.

Le régime électoral fit aussi l'objet d'une solution mixte : vote majoritaire dans certains collèges, proportionnel dans d'autres. Le nombre de sièges parlementaires ne fut pas déterminé sur la base de l'évaluation numérique de la population ou des électeurs, mais en vertu d'un critère fonctionnel déduit de l'expérience, et la répartition des sièges entre les divers collèges se fit sur la base du nombre des électeurs primaires, inscrits sur les listes des Municipalités et des électeurs représentant les populations rurales, résidant dans la circonscription de chaque collège.

Notons que le système proportionnel fut appliqué suivant le principe de la « liste rigide » : en présentant sa liste, chaque groupe établissait entre ses candidats un ordre de préséance que l'électeur ne pouvait modifier.

La création de l'assemblée législative posait encore un problème particulier, celui de la représentation des communautés ethniques minoritaires : Italiens, Arabes, Indiens et Pakistanais, résidant de façon permanente sur le Territoire, et dont le statut juridique n'est pas encore défini. Considérant l'importance de la contribution de ces communautés à l'activité économique et politique du pays, l'Administration a cru opportun de ne pas déterminer le nombre de sièges qui leur serait attribué sur la base de leur importance numérique, mais sur celle de leur position respective dans la vie locale.

Voici encore quelques données précises sur les élections.

Le nombre de sièges de l'assemblée législative fut fixé à 70, dont 60 destinés aux Somalis et 10 aux communautés minoritaires (4 aux Italiens, 4 aux Arabes, 1 aux Pakistanais et 1 aux Indiens).

Pour la population somalie, le corps électoral effectif, comprenant seulement les électeurs à qui l'on a put délivrer le certificat électoral, atteignit 560.479 électeurs ruraux (qui élirent 910 représentants électoraux), et 71.628 électeurs municipaux. Le corps électoral somali fut réparti entre 25 collèges, établis selon le critère « horizontal » (territorial). Il y eut 3.157 votants arabes, 555 italiens, 138 pakistanais et 68 indiens.

Dix partis politiques somalis se présentèrent; ils proposaient aux 25 collèges électoraux 62 listes de candidats.

L'Administration italienne a organisé une propagande étendue et intensive aux fins de stimuler l'intérêt des Somalis et de les informer sur la technique des élections.

De leur côté, les partis politiques ont conduit simultanément une campagne électorale intensive et vivante, en utilisant tous les moyens à leur disposition.

On compta environ 150 comices électorales, auxquelles prirent part des milliers de personnes.

L'ordre public régna sur l'ensemble du territoire.

Les élections eurent finalement lieu le 29 février de cette année. La participation des électeurs fut quasi totale, avec une moyenne générale de 97,75 % (on se rappellera cependant que les 560.000 votes des électeurs ruraux étaient reportés sur 910 représentants électoraux).

Une donnée significative est le nombre minime de votes nuls (3.018) et de votes contestés (2.201).

Les résultats politiques des élections s'expriment dans le nombre de voix obtenues par les partis principaux : 54,28 % à la Ligue des Jeunes Somalis (parti progressiste radical, à caractère national), 26,01 % à l'*Hisbia Dighil e Mirifle* (parti à tendance conservatrice, mais qui a récemment imprimé à son programme une tendance progressiste modérée; constitué parmi les nombreux groupes somalis appartenant aux souches Dighil et Mirifle, il est à base ethnique); 13,15 % au Parti démocratique somali (parti progressiste modéré, formé par l'union de six petits partis à caractère national; 3,51 % à l'Union des Jeunes Benadir (parti composé surtout d'artisans, de petits commerçants et de marins des principaux centres côtiers de la région de Benadir).

L'Assemblée élue a pris en mains l'exercice de la fonction législative.

Aux ordonnances ayant force de loi que prenait l'Administrateur italien sur l'avis du Conseil territorial (désormais supprimé) se substituent donc, en tant que sources de droit, les lois approuvées par l'Assemblée élue du peuple de la Somalie et sanctionnées par l'Administrateur.

L'Administrateur participe en fait à l'élaboration des lois grâce à son pouvoir de sanction. Avant de sanctionner un projet de loi, l'Administrateur peut inviter l'Assemblée à y apporter les amendements qu'il juge opportuns.

La sanction doit être donnée ou refusée endéans les trois mois à dater de l'approbation de l'Assemblée. Si l'Administrateur refuse sa sanction, il en informe l'Assemblée par un rapport motivé.

L'article 1er de l'ordonnance administrative du 5 janvier 1956 approuvant les attributions de l'Assemblée, pose le principe conducteur de l'activité du nouveau corps législatif, et confirme les obligations de l'Autorité administrante vis-à-vis des Nations Unies : l'Assemblée « devra se conformer dans l'exercice de ses fonctions, aux principes et aux dispositions de la convention sur l'Administration fiduciaire du Territoire ».

Il va de soi que l'initiative des lois appartient non seulement à l'Administrateur mais aussi à tout membre de l'Assemblée.

Deux autres principes complémentaires importants fixent les sources de droit de la Somalie; d'une part, l'Assemblée peut déléguer à l'Administrateur le pouvoir, pour des matières déterminées et pour un temps limité, de prendre des décrets ayant force de loi; d'autre part, l'Administrateur peut, en cas de besoin, imposer des décrets ayant force de loi, selon les principes en vigueur.

Enfin, une règle particulière concerne les rapports avec le pouvoir exécutif; tout membre de l'Assemblée a le droit d'interroger ou d'interpeller l'Administration sur des aspects particuliers de son activité.

Bref, le mécanisme de l'Assemblée législative de la Somalie est basé, comme on le voit, sur le modèle des parlements démocratiques occidentaux modernes.

Son fonctionnement sera pour les Somalis une expérience importante en matière de « self-government ».