

## ARRANGEMENTS SÉCURITAIRES LOCAUX DANS LES RÉGIONS SOMALIES DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

**Ken Menkhaus**

**Editions Karthala** | *Politique africaine*

2008/3 - N° 111  
pages 22 à 43

**ISSN 0244-7827**

Article disponible en ligne à l'adresse:

---

<http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2008-3-page-22.htm>

---

Pour citer cet article :

---

Menkhaus Ken, « Arrangements sécuritaires locaux dans les régions somalies de la Corne de l'Afrique », *Politique africaine*, 2008/3 N° 111, p. 22-43. DOI : 10.3917/polaf.111.0022

---

Distribution électronique Cairn.info pour Editions Karthala.

© Editions Karthala. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

KEN MENKHAUS

## ARRANGEMENTS SÉCURITAIRES LOCAUX DANS LES RÉGIONS SOMALIENNES DE LA CORNE DE L'AFRIQUE

CET ARTICLE EXPLORE LES SYSTÈMES INFORMELS DE SÉCURITÉ ET DE GOUVERNANCE DANS LES COMMUNAUTÉS DES HINTERLANDS DE L'EST DE LA CORNE DE L'AFRIQUE, HORS DES ZONES EFFECTIVEMENT ADMINISTRÉES PAR « LEUR » GOUVERNEMENT CENTRAL. LES RÉGIONS OÙ L'ÉTAT A FAILLI NE RESTENT PAS SANS GOUVERNANCE ET SONT AU CONTRAIRE LE LIEU DE DIFFÉRENTS ARRANGEMENTS QUI ASSURENT DES NIVEAUX DE SÉCURITÉ VARIABLES AUX POPULATIONS. IL NE S'AGIT PAS DE COMMUNAUTÉS QUI S'EN REMETTENT À DES TECHNIQUES DE GOUVERNEMENT RELEVANT DE LA TRADITION, MAIS BIEN D'INNOVATIONS POLITIQUES HYBRIDES, QUI S'APPUIENT SUR TOUTE UNE SÉRIE D'ACTEURS LOCAUX. ON CHERCHE AUSSI À COMPRENDRE ICI COMMENT CES ENTITÉS POLITIQUES LOCALES ONT PARFOIS ÉTÉ INTÉGRÉES AUX STRUCTURES FORMELLES DE GOUVERNEMENT SOUS LA FORME D'UN « ÉTAT NÉGOCIÉ » ; ON ANALYSE LES OPPORTUNITÉS ET LES PROBLÈMES QUI ONT ÉMÉRGE DANS LE SILLAGE DE CES ARRANGEMENTS AU NORD DU KENYA, EN SOMALIE, AU SOMALILAND, ET DANS L'EST DE L'ÉTHIOPIE.

« L'ensemble politique qui émerge rappelle un genre d'empire néo-médiéval avec un système de gouvernement polycentrique, des juridictions multiples et juxtaposées les unes sur les autres, une hétérogénéité des pratiques culturelles et économiques, des frontières mal définies et enfin une souveraineté divisée<sup>1</sup>. »

**C**ette citation paraît offrir un bon résumé au désordre structurel en vigueur dans de nombreux États faibles ou en échec en Afrique, des États dans lesquels les arrangements juridiques et théoriques semblent évoluer dans un rapport de déconnexion totale (pour ne pas dire contradiction) avec les réalités de la

gouvernance sur le terrain. Son auteur, Jan Zielonka n'a pourtant ni le Congo Kinshasa, ni la Somalie, ni le Soudan à l'esprit, mais bien l'Union européenne élargie. En comparant celle-ci à un empire néomédiéval, Zielonka nous rappelle que l'Afrique n'est pas la seule région du monde ayant pris des libertés avec l'orthodoxie du modèle westphalien. C'est aussi une manière de dire que ce qui n'est pas conforme à l'idée wébérienne de l'État ne représente pas nécessairement un départ définitif d'un des schémas essentiels de la vie politique moderne, comme semblent le penser certains politologues anxieux. Il est possible que nous soyons en train d'assister à des développements qui vont *au-delà* de l'État tel que conçu par le grand sociologue allemand<sup>2</sup>.

Cette question est d'une actualité pressante dans la Corne de l'Afrique, l'une des plus grandes concentrations de « zones sans État » au monde. Même quand l'État est présent, il y est en compétition avec une variété de formes d'autorités et de pouvoirs, dont certaines ont colonisé l'État lui-même, le tout dans un environnement politique digne de l'époque (néo)médiévale. Une grande partie du Soudan échappe à l'autorité du gouvernement central, tout comme la quasi-totalité du territoire somalien et de certaines régions d'Éthiopie, du Kenya, et d'Ouganda. Dans de nombreux endroits, cette situation correspond à la norme historique, en ce sens que certaines régions reculées et sans intérêt économique particulier n'ont jamais été véritablement contrôlées par l'État colonial, encore moins par son successeur postcolonial. En d'autres instances, cette « réapparition des structures indigènes » illustre le retrait d'États faibles face à des insurrections armées – ou bien de l'effondrement partiel ou total de l'État lui-même<sup>3</sup>. Même si ces phénomènes sont observables à tous les niveaux de la vie politique et sociale dans la Corne de l'Afrique (jusque dans les quartiers précaires des villes), il est clair que ce sont les hinterlands de ces États qui sont les plus affectés. Une tension de type centre-périphérie est souvent considérée comme le pivot des conflits armés dans la région, avec comme moteur de ce dispositif une élite commerciale qui opère

---

1. « Book Description: J. Zielonka, *Europe as Empire: the Nature of the Enlarged European Union* », Oxford, Oxford University Press, 2006, posté sur Amazon.com, <[www.amazon.co.uk/Europe-Empire-Nature-Enlarged-European/dp/0199292213](http://www.amazon.co.uk/Europe-Empire-Nature-Enlarged-European/dp/0199292213)>.

2. Pour des approches divergentes sur le sujet, voir K. Martin, « Warlordism in comparative perspective », *International Security*, vol. 31, n° 3, 2006-2007, p. 41-73 ; J. Herbst, « Responding to state failure in Africa », *International Security*, vol. 21, n° 3, 1996-1997, p. 120-144 ; et M. Ayoob, « State making, state breaking, and state failure », in C. Croker, F. Hampson et P. Aall (dir.), *Managing Global Chaos*, Washington, United States Institute of Peace (Usip), 1996, p. 37-52.

3. P. Englebort, « Patterns and theories of traditional resurgence in tropical Africa », *Mondes en Développement*, n° 30, 2002, p. 51-64.

depuis la capitale ou ses alentours et qui monopolise les ressources, et donc le pouvoir, au détriment des populations du reste du pays. Cette approche permet de porter l'analyse sur les hinterlands de la Corne de l'Afrique, tout en soulignant que l'absence de l'État est un élément commun aux multiples crises de la région.

La recherche autour des zones sans État ou sans gouvernement s'est focalisée sur les menaces qui résultent de l'absence même d'État. Avant les attentats de septembre 2001, on décrivait ce qui menaçait de précipiter la chute de l'État en termes de conséquences d'autres crises : guerres, déplacements massifs et forcés de populations, criminalité, épidémies, problèmes environnementaux. On soulignait que ces zones hors la loi pouvaient se prêter aux activités de criminels transnationaux. L'anarchie devait être « contenue », de peur de voir se réaliser la criminalité débridée prédite par Robert Kaplan dans son célèbre article « The Coming Anarchy » (1994), où un Tiers-monde ingouvernable finirait par « déborder » sur l'Occident<sup>4</sup>. Depuis le 11 septembre, l'idée que les zones ingouvernables peuvent servir de sanctuaires à des groupes terroristes est un pilier de la stratégie antiterroriste du gouvernement américain, et ce en partie grâce aux travaux de la secrétaire adjointe à la Défense, Theresa Whelan<sup>5</sup>.

Il est surprenant de constater que l'idée que des territoires puissent être « sans gouvernement » trouve encore crédit dans les milieux politiques, ce d'autant plus qu'historiens et anthropologues ont démontré plus d'une fois qu'il existait des systèmes de gouvernance et d'ordre politique hors des formes modernes de l'État. C'est une faute intellectuelle grave que de considérer qu'il n'y a pas de gouvernance possible hors du cadre de l'État moderne – ou plus exactement que l'absence d'État est synonyme d'anarchie. Cette erreur est pourtant présente partout dans la littérature sur la bonne gouvernance et la construction de l'État. Les sources de cette erreur sont multiples : le dogme de la théorie de la modernisation ; l'incapacité à considérer que la gouvernance peut avoir d'autres sources que celles auxquelles nous sommes habituées, ou bien une mise en œuvre inconsidérée de projets d'« États-de-droit-clé-en-main » chers aux agences de développement. Le résultat est une cécité fort répandue devant le foisonnement incroyable de systèmes de gouvernance au niveau des communautés qui ont fait l'expérience de l'effondrement de leur État.

Heureusement, les efforts récents de recherche et d'intervention politique font montre de plus de nuances sur la gouvernance locale et la sécurité, et sur leurs implications pour la construction de l'État. Aux yeux des diplomates et des organisations de la société civile engagées dans la médiation des conflits au niveau local, les autorités traditionnelles, les chefs religieux, les hommes d'affaires et les groupes civiques jouent un rôle crucial<sup>6</sup>. Cette prise de

conscience date des années 1990, quand des efforts furent menés pour mieux comprendre et donc pour améliorer les programmes de décentralisation. Dans bien des États faibles, les structures formelles au niveau local étaient absentes et des bailleurs de fonds comme la Banque mondiale ont été obligés de peser le pour et le contre quand il s'est agi de considérer les structures traditionnelles – dont on considère qu'elles sont dans un rapport « vertical avec le pouvoir central » – comme la source la plus tangible du pouvoir au niveau local<sup>7</sup>. Au Sud Soudan, où les autorités traditionnelles bénéficient désormais d'un statut officiel, où le droit coutumier fait maintenant partie de l'appareil judiciaire local (au plus bas niveau de la hiérarchie), le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) et les autres agences de développement cherchent des manières d'intégrer les autorités traditionnelles à la gouvernance et à la (re)construction de l'État<sup>8</sup>. Dans d'autres contextes d'effondrement étatique, les pays donateurs font feu de tout bois et se tournent vers les systèmes informels de gouvernance par pragmatisme. En Afghanistan, dans leur effort pour faire renaître un système judiciaire, les Américains ne cherchent plus à contourner les formes traditionnelles de justice, mais tentent au contraire de les intégrer, au moins à titre intérimaire : « le système informel est crucial à la résolution des conflits en Afghanistan », selon l'Institute for Peace Studies, « et une collaboration effective entre systèmes judiciaires formel et informel ne pourrait que bénéficier au système dans son ensemble et aux citoyens afghans en particulier<sup>9</sup> ».

Le présent article passe en revue certains éléments clés de la gouvernance informelle, tout en essayant de les lier aux structures formelles de gouvernement, d'après l'expérience en cours dans les régions somaliennes dans l'Est de la Corne.

---

4. R. Kaplan, « The coming anarchy », *The Atlantic Monthly*, n° 273, 1994, p. 44-76. J. B. Atwood, alors directeur de l'Usaid, l'agence américaine pour le développement international, a lancé un appel pour « endiguer l'anarchie » dans le contexte des politiques publiques américaines. Voir « Suddenly, Chaos », *Washington Post*, 31 juillet 1994.

5. T. Whelan, « Africa's ungoverned space – a new threat paradigm », communication à la conférence « Rethinking the future nature of competitions and conflict », Baltimore, Johns Hopkins University, 19 décembre 2005, p. 2.

6. Voir par exemple I. W. Zartman (dir.), *Traditional Cures for Modern Conflicts: African Conflict Medicine*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.

7. G. Lutz et W. Linder, *Traditional Structures in Local Governance for Local Development*. Ce papier fut rédigé à l'instigation du Programme de renforcement des capacités des communautés et pour l'inclusion sociale de l'Institut de la Banque mondiale, Berne, 2004.

8. J. Mullen, *Traditional Authorities and Local Governance in Post-CPA South Sudan: Issues, Opportunities, and Constraints*, Rumbek, United Nations Development Programme (UNDP), 2005.

9. T. Barfield, N. Nojumi et J. A. Their, *A Clash of Two Goods: State and Non-State Dispute Resolution in Afghanistan*, Washington, Usip Report, 2006.

---

**LA GOUVERNANCE SANS GOUVERNEMENT**

Depuis 1991, la Somalie vit sans gouvernement central – le plus long cas d’absence d’une administration centrale de l’ère postcoloniale. La faillite de l’État a entraîné, en plusieurs endroits du pays, des niveaux choquants de violence et des crises humanitaires de grande échelle, notamment à travers des déplacements de populations et des famines. Le pire des violences a eu lieu en 1991-1992 ; c’est à cette époque que la Somalie a été associée à un espace anarchique digne de l’ambiance de *Mad Max*. L’invasion et l’occupation brutale du pays par l’Éthiopie ces dernières années rappellent de façon tragique les niveaux de violence atteints à cette époque, au vu notamment des déplacements de population autour de Mogadiscio, la capitale ; de surcroît, les systèmes informels de gouvernance ont été sérieusement ébranlés. Mais il est important de noter qu’entre 1993 à 2007, les populations ne sont pas restées passives devant l’effondrement de l’État. En fait, elles ont très rapidement mis au point des mécanismes de gouvernance et de sécurité destinés à offrir un minimum d’ordre, de sécurité et de prédictibilité dans un environnement très incertain. Si le Gouvernement fédéral de transition (GFT) venait à disparaître – ce qui est envisageable, au vu de ses divisions internes et de son incapacité à produire une administration digne de ce nom –, ces mécanismes informels redeviendraient sûrement les institutions de référence pour la sécurité des communautés.

Ailleurs dans la Corne où vivent des communautés somalies, il n’y a pas eu de faillite de l’État. Au Kenya, l’État s’est retiré, tandis qu’en Éthiopie, il a maintenu une présence militaire sans trop se préoccuper du volet administratif de son rôle. Ceci veut dire que depuis le début des années 1990, la plupart des communautés somalies vivant dans la Corne ont été plus ou moins forcées de mettre au point des systèmes de gouvernance propres. Les grandes villes du Nord du Kenya et de l’Est de l’Éthiopie (notamment Garissa et Jigjiga), d’une part, et l’État sécessionniste du Somaliland, d’autre part, sont des exceptions à la règle. Au Somaliland, un gouvernement autoproclamé assure un niveau modeste de sécurité et d’administration. Quand aux États kényan et éthiopien, ils exercent une autorité pleine et entière sur leurs villes.

Les niveaux parfois impressionnants de sécurité que les communautés somalies sont parvenues à forger par et pour elles-mêmes (en dépit de la fragilité des institutions, du bricolage dont elles sont issues, et de leur caractère local) sont en fait une combinaison de règles, d’autorité, d’ordre et de dissuasion<sup>10</sup> : il s’agit en fait de systèmes hybrides, faits d’alliances complexes et (re)négociées entre des chefs de clans, des élites politiques locales, des hommes d’affaires, des ONG, des leaders religieux et des autorités locales, entre

autres. Une des conséquences de cette hybridité est que les lois, codes, procédures et jurisprudences sur lesquels ces systèmes de sécurité sont basés combinent droit coutumier, droit « moderne » et charia. Mais ces arrangements peuvent mener à des tensions et sont souvent le terrain de luttes politiques et de vives contradictions<sup>11</sup>.

Ces nombreux accommodements sécuritaires sont une réponse aux menaces posées par le développement des milices et du banditisme, dans le sillage de la crise de 1988-1992. Ils ont vu le jour pour échapper à la pression de groupes armés violents qui vivent du climat d'insécurité et d'illégalité qu'ils génèrent, ou pour les dissuader ou les contenir. Les enjeux sont importants, dans un contexte où les menaces de mort (parfois actualisées) pleuvent dès que l'on outre passe sa sphère d'influence. Les marges de manœuvres sont d'autant plus étroites que les acteurs locaux qui travaillent à établir un climat de sécurité ont besoin, face aux autres clans, des mêmes hommes armés et des mêmes chefs de milice qu'ils cherchent à marginaliser. Les *warlords* somaliens, qui ont très bien intégré ce facteur, exploitent cette crainte et n'hésitent pas à susciter l'insécurité quand leurs propres bases semblent chercher à les renverser.

La tentative la plus aboutie de marginalisation des *warlords* a eu lieu à Mogadiscio en 1999, lorsqu'une coalition d'hommes d'affaires a refusé de payer tribut à certains chefs miliciens de leur propre clan, qu'ils jugeaient responsables de l'insécurité ambiante. Ils ont utilisé leur argent pour constituer leur propre milice, achetant le concours de certains combattants, et en ont confié la gestion à des tribunaux islamiques locaux. Ceux des chefs de milice qui avaient eu la présence d'esprit de se créer des sources indépendantes de revenus ont survécu à cette période trouble ; ceux qui dépendaient du tribut versé par les hommes d'affaires se sont retrouvés bien affaiblis. Dans d'autres régions somaliennes, les manœuvres similaires, orchestrées par des coalitions semblables, ont eu des résultats mitigés : les systèmes de sécurité locaux résistent mal aux saboteurs qui jouent sur les tensions interclaniques.

---

10. Cette partie de l'article est une adaptation de K. Menkhaus, « Local security systems in Somali East Africa », in L. Andersen, B. Møller et F. Stepputat (dir.), *Fragile States and Insecure People? Violence, Security, and Statehood in the Twenty-First Century*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, p. 67-98.

11. Voir J. Gundel, *The Predicament of the Oday: The Role of Traditional Structures in Security, Rights, Law, and Development in Somalia*, Nairobi, Danish Refugee Council, Oxfam Novib, 2006 et M. Hoehne, *Traditional Authorities in Northern Somalia: Transformations of Positions and Powers*, Halle, Max Planck Institute for Social Anthropology, Working Paper n° 82, 2006.

Cela dit, les succès des arrangements sécuritaires dans l'Est africain somali ne sont pas tous à mettre au compte de stratégies de marginalisation, de confrontation ou de réduction du champ d'action des milices. Il s'est agi souvent de les coopter ou d'en faire des partenaires. Les intérêts des seigneurs de guerre, des criminels, des miliciens et des profiteurs de guerre ne sont pas immuables ; ils changent, et la région abonde d'exemples de groupes et d'individus criminels qui, leurs intérêts changeants, se sont transformés en modèles de respect des lois. Souvent ces transformations sont intervenues quand un *warlord* devenait propriétaire terrien et se souciait soudain des vertus du droit et de l'ordre. Ainsi, les hommes d'affaires de Mogadiscio, dont la majorité a bâti sa fortune en profitant de la guerre et de la famine, se sont reconvertis dans des formes de commerce « légitime » qui exigent d'avoir des routes sûres et des marchés protégés<sup>12</sup>. Cette transformation est aussi une porte de sortie pour les jeunes miliciens qui préfèrent le métier plus « respectable » d'agents de sécurité privés plutôt que de végéter dans une milice.

On pourrait décrire les systèmes de sécurité en place dans les régions somaliennes comme « illibérales » : la justice et la sécurité qu'ils promeuvent ne sont pas conformes aux normes internationales de respect des droits humains. Du reste, il subsiste une certaine inégalité de traitement en fonction du statut des personnes : les femmes, les déplacés, les pauvres et les personnes de caste inférieure ne sont pas aussi bien protégés que les autres. Ceci est vrai à la fois pour la charia (procédure peu équitable, inégalité des sexes, châtiments brutaux) et pour le droit traditionnel clanique (culpabilité collective plutôt que personnelle, protection inadéquate des femmes, compensation préférée à la justice). La coexistence de ces deux formes de droit avec la structure formelle de l'État au Kenya, en Éthiopie ou au Somaliland entre en collision avec les droits individuels garantis par la Constitution de l'État en question.

La nature illibérale de ces mécanismes locaux de sécurité crée un dilemme pour les acteurs internationaux qui veulent collaborer avec eux. Ces mécanismes peuvent-ils constituer une solution de long terme ? En second lieu, le succès de ces mécanismes ne risque-t-il pas de retarder la (re)construction de l'État ? Les Somalis seraient-ils ainsi en position de « survie confortable », tant et si bien qu'ayant réduit les coûts liés à l'absence d'un gouvernement central, ils s'en passeraient bien ? L'un des problèmes récurrents des mécanismes de survie est que, parce qu'ils sont établis en lieu et place d'institutions formelles et produisent des résultats « viables », ils empêchent la poursuite de solutions plus globales, mais qui ont le tort d'être risquées et coûteuses.

Le grand risque dans le cas somalien est que la renaissance éventuelle de l'État soit confisquée par une faction, qui emploierait ses fonctions de répression et de coercition au service de ses intérêts, notamment en réprimant les

factions rivales, en restreignant les libertés publiques et les groupes de la société civile et en expropriant des biens privés. Les manières prédatrices du GFT ont confirmé cette crainte. Même les acteurs qui le souhaitent considèrent que le retour d'un État fonctionnel représente un risque. Ceci illustre une dimension souvent négligée (bien qu'évidente) de la situation somalienne : le souhait d'une sécurité durable, de meilleurs services publics en général et d'un retour de l'État de droit ne passe pas nécessairement par un État centralisé, et l'on peut souhaiter l'un sans vouloir l'autre.

---

#### AUX SOURCES DE LA GOUVERNANCE LOCALE

Les communautés somalies s'inspirent d'une multitude croissante d'instruments de gestions des conflits et de prévention des crimes. Ces différents instruments sont assemblés de différentes manières, en fonction des endroits où elles se sont établies. Beaucoup de ces instruments, selon les circonstances et les intentions de ceux qui les emploient, peuvent garantir la sécurité ou susciter de l'insécurité.

L'instrument le plus important en matière de protection personnelle et de sécurité en Somalie est la dissuasion – en fait, la menace de représailles de la part de (sous-)clans entiers en réponse à l'attaque d'un des leurs. La dissuasion n'est, cela dit, pas égale pour tout le monde : les membres de clans faibles ou de castes inférieures sont donc plus exposés à la violence. Il s'agit alors pour ces castes et clans de forger des alliances avec (ou de se faire phagocyter par) un clan plus important pour bénéficier de sa protection. La menace de représailles peut être le début d'un cycle de meurtres motivés par la vengeance, entraînant plus de violences dans les communautés et déclenchant des cycles d'instabilité.

Dans la tradition somalie, il y a trois mécanismes principaux pour la gestion des conflits et de la sécurité : premièrement, les aînés du clan, qui négocient et gèrent ces mécanismes ; deuxièmement, le *xeer* ou droit coutumier, un code non écrit qui régit les relations entre clans voisins ; troisièmement, les groupes de *diya* qui peuvent rassembler entre 600 et 6 000 membres d'un même lignage qui assument une responsabilité collective pour les crimes commis par leurs membres, payant sous forme de bétail aux autres groupes le prix du sang

---

12. K. Menkhaus, « Vicious circles and the security development nexus in Somalia », *Conflict, Security and Development*, vol. 4, n° 2, 2004, p. 149-165.

(*diya*) pour ces crimes. Avec la dissuasion clanique, ces mécanismes ont permis aux sociétés somaliennes dans les siècles précédant la colonisation et l'indépendance de gérer leurs problèmes de sécurité.

Le *xeer* correspond à ce que les théoriciens des relations internationales appellent des « régimes internationaux » : « un ensemble de principes implicites ou explicites, de normes, de règles ou de processus décisionnels au sein desquels les attentes des différents acteurs convergent au sein d'un domaine particulier<sup>13</sup>. » Ceci explique en partie pourquoi, malgré l'absence de toute structure étatique formelle, les rapports entre clans ne se sont jamais réduits à une simple rivalité violente pour le pouvoir. Les clans plus puissants ne peuvent pas se permettre d'écraser les clans les plus faibles, dans la mesure où il est important de maintenir des « règles de base », car il faut penser à long terme et sauvegarder un environnement sûr. La forte propension à la fission que connaissent les clans somalis, ajoutée à la négociation constante des alliances claniques, fait que la plupart des clans puissants ont tout intérêt à respecter le *xeer*, parce qu'ils pourraient eux-mêmes très rapidement se retrouver en position de faiblesse.

Bien entendu, aucun des éléments « traditionnels » de la gestion des conflits chez les Somalis ne l'est purement ; tous ont été adaptés, manipulés et reconstruits par le jeu politique. Les groupes de *diya* avaient perdu de leur influence dans les villes dans les années 1970, avant de regagner du poids au cours des années 1980. Dans le sud du pays, le *xeer* avait perdu de sa force avant de revenir au goût du jour : les migrations importantes vers le sud de la Somalie ont obligé des clans qui ne s'étaient jamais côtoyés à négocier de nouveaux termes pour le *xeer*. Le rôle d'aîné de clan lui-même a subi des profonds changements : être un aîné est devenu plus complexe, car il y a des personnes qui sont à la fois des aînés, des hommes d'affaires, des « intellectuels » (des cadres éduqués à l'occidentale), des hommes politiques, et des leaders de la société civile (liés à des organisations à but non lucratif locale). Sous Barre, les aînés de clan ont reçu un salaire, dans le Nord du Kenya, les « chefs » sont aussi payés par l'État et les aînés somalis reçoivent un salaire de la part du gouvernement éthiopien depuis 2000. Les efforts de ces gouvernements pour coopter les aînés ont parfois eu réduit leur légitimité, en particulier dans le sud de la Somalie. Vu les avantages politiques et économiques attachés au rôle d'aîné, beaucoup d'adultes se sont affublés d'un titre (sultan, imam, *ugaas*, *garad*), chaque petit clan cherchant à se donner de l'importance en ayant « son » sultan<sup>14</sup>. L'aîné doit aujourd'hui assumer de nouvelles responsabilités, comme la conduite de relations diplomatiques *de facto* avec les autorités des autres États dans les zones frontalières, la négociation des listes de candidats avec les partis au pouvoir (dans la région somalie de l'Éthiopie), la sélection des délégués pour les

négociations de paix (en Somalie), la sélection des parlementaires pour représenter le clan au sein du gouvernement (Somalie, Puntland, Somaliland), la ratification des accords de paix au niveau national (Somaliland, Puntland), et le rôle de membres (salariés) de la haute chambre du Parlement (Somaliland). Pour ces fonctions qui vont au-delà du niveau local, les aînés se servent d'instruments qui ne tiennent pas tous de la tradition. Certes, ils se rencontrent toujours sous un acacia pour négocier, mais les discussions se font aussi par téléphone cellulaire. Et les aînés atteignent leur efficacité maximum quand ils opèrent en partenariat avec les responsables de la société civile et les cadres qui sont plus avertis des complexités du monde extérieur.

Dans les grandes villes de Somalie, en particulier à Mogadiscio et à Kismayo, qui ont été ravagées par la guerre, des groupes de surveillance des quartiers sont apparus presque dès 1991. Avec le temps, ces groupes ont couvert presque tout Mogadiscio. Dans leur forme la plus rudimentaire ces groupes sont constitués d'habitants qui donnent l'alarme avec des sifflets quand des inconnus armés pénètrent le quartier ou y commettent un crime ; les voisins, armés, répondent au signal et interviennent. Ce système, en vogue dans les années 1990, a été remplacé depuis par un dispositif plus standardisé, avec l'emploi de gardes en uniformes par des groupes d'habitants qui leur paie salaires. Aujourd'hui le statut d'agent de sécurité salarié pour une compagnie privée, pour un ménage, pour un quartier ou, jusqu'en 2007, pour un tribunal islamique, est respecté et recherché – celui de milicien « indépendant », lui, n'est guère valorisé.

Au Kenya, le gouvernement a cherché à promouvoir les mécanismes sécuritaires des quartiers et communautés en les faisant collaborer directement avec la police officielle. Cela n'a pas encore pris dans les régions somalies, notamment en raison du manque de confiance totale vis-à-vis de la police.

La sécurité des individus et des familles dans l'Est africain somali, comme tous les services qui relèvent normalement d'un État fonctionnel, est devenue une marchandise privée disponible pour ceux qui en ont les moyens et dont les pauvres doivent se passer. En Somalie, dans le Puntland, et dans une moindre mesure dans les autres régions somalies de la Corne, les riches et les classes moyennes emploient des services de sécurité privés pour se protéger des vols et des enlèvements, qui se multiplient. De plus en plus de personnalités

---

13. S. Krasner (dir.), *International Regimes*, New York, Cornell University Press, 1983. Voir aussi D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

14. J. Gundel, *The Predicament of the Oday...*, *op. cit.*

de premier plan du monde des affaires, de la politique ou de la société civile emploient des équipes entières de gardes du corps.

L'élément le plus important de la scène politique somalie depuis 1990 est l'apparition et la montée en puissance d'une classe d'hommes d'affaires, opérant entre Mogadiscio, Hargeisa, Nairobi et Dubaï. À Mogadiscio, les hommes d'affaires les plus en vue – plusieurs dizaines de personnes, en fonction des critères retenus – ont bâti leur fortune dans un contexte où l'État était effondré, ou alors disposait d'une capacité minimale à réguler et à lever l'impôt. Ces entrepreneurs ont une (très) grande variété d'activités et d'investissements : import-export, télécommunications, transfert d'argent (*haawala*), bâtiment, transports, ports privés, aéroports, hôtels, agriculture commerciale, industrie agroalimentaire (y compris une usine Coca-Cola), contrats avec les agences internationales d'aide (dans le cadre de la distribution de l'aide alimentaire). À Mogadiscio, certains secteurs profitables qui sont souvent considérés comme faisant partie du secteur public, comme la distribution d'eau et d'électricité, sont animés par des entreprises locales<sup>15</sup>.

À l'exception de quelques trafics illégaux et de marchés de prédation (exportation de charbon, trafics de drogues et d'armes), la plupart de ces secteurs exigent d'avoir à disposition des axes commerciaux vers l'intérieur du pays, des marchés sûrs et des lieux de stockage, des mécanismes pour protéger de la guerre et des pillages des investissements fixes et coûteux et pour veiller à de bonnes relations interclaniques.

Cette préoccupation a été un facteur motivant le soutien financier direct du monde des affaires aux systèmes locaux de sécurité. En fait, la coalition la plus courante au niveau local a souvent rassemblé une triade de leaders traditionnels, d'hommes d'affaires de premier plan et de leaders religieux (musulmans) ; cette coalition a pour effet que les tribunaux islamiques tiennent lieu de système judiciaire et que la police qui fait appliquer la charia est financée par les hommes d'affaires et dirigée par les aînés.

En plus du financement des systèmes locaux de sécurité, les entreprises ont chacune leur propre unité privée, qui protège leurs investissements. La nécessité d'une force de sécurité varie en fonction du secteur concerné, mais celle-ci représente une part non négligeable des coûts d'investissement en Somalie. Avant l'occupation éthiopienne de Mogadiscio en 2007, les forces de sécurité privées contrôlées par les hommes d'affaires (ou, dans certains cas, les milices des *warlords* devenus hommes d'affaires) étaient parmi les plus grandes milices du sud de la Somalie. Même si elles servaient d'abord à protéger des intérêts privés, ces forces avaient un impact positif sur la sécurité publique en général. D'abord, les hommes d'affaires payaient les miliciens régulièrement, ce qui réduisait le racket, les vols ou les barrages. Ensuite, et

ce particulièrement sur les marchés et les principales artères commerçantes, la sécurité assurée par les milices privées devenait inévitablement « un bien public ». Leur simple présence – même dans leurs camps – créait un climat de sécurité dans les quartiers environnants.

Le rôle des tribunaux islamiques – en particulier à Mogadiscio et dans le sud du pays – a récemment attiré une attention croissante. Les forces de police de ces tribunaux, comme les milices privées des hommes d'affaires, ont été dissoutes par la force d'occupation éthiopienne, alors même qu'elles avaient été des éléments importants dans la gouvernance jusqu'en 2007. Les tribunaux islamiques ont occupé de rôles nombreux et changeants. Au départ, au milieu des années 1990, ils participaient à la troïka entre hommes d'affaires, aînés et religieux qui s'occupait d'améliorer la qualité de la sécurité de base dans les villes et quartiers. Ils étaient alors plus un instrument qu'un acteur et opéraient sous le contrôle des chefs de clans locaux et des hommes d'affaires qui assuraient le soutien financier. L'administration était l'affaire des cheikhs locaux, représentants d'un islam soufi modéré. Ils laissaient aux parents d'une victime le choix entre le prix du sang traditionnel et une sanction prescrite par la charia, laissant ainsi une place aux pratiques traditionnelles somaliennes. Ils étaient aussi tellement liés à un (sous-)clan spécifique qu'il leur était impossible de juger les membres d'autres clans. Il s'agissait de structures inscrites dans le paysage urbain qui s'occupaient de crimes commis en contexte urbain ; les communautés pastorales et les fermiers avaient quasi exclusivement recours aux mécanismes traditionnels pour régler leurs désaccords et imposer des sanctions en cas de crime. À l'occasion, ces tribunaux arrivaient à des verdicts en violation des normes internationales, et menaient les procédures légales avec peu de soin pour les règles élémentaires du droit ; ils étaient alors critiqués pour cela. Mais ils n'étaient en tout cas pas au départ l'avant-garde juridique d'un islam radical. Quand des chefs religieux radicaux essayaient de transformer les tribunaux en tribunes politiques, ils croisaient sur leur route des hommes d'affaires empreints d'un réalisme prudent. La plupart des Somaliens étaient favorables aux tribunaux islamiques et aux milices qui les servaient, arguant notamment que leur action était très efficace.

Vers 2000-2001, un certain nombre de tribunaux islamiques sont tombés sous le contrôle d'un groupe d'imams salafistes ambitieux, à l'image de Hassan Dahir Aweys, et ils se sont transformés en base politique et militaire pour les

---

15. UNDP, *Human Development Report on Somalia*, Nairobi, Pnud, décembre 2001, p. 138-157 ; P. Little, *Somalia : Economy Without State*, Bloomington, Indiana University Press, 2003.

islamistes, articulant leur interprétation stricte de la religion musulmane. Grâce à des financements indépendants, les islamistes ont étendu leur réseau de tribunaux dans de nombreuses villes du sud et du centre de la Somalie ; ce réseau a fini par constituer le Council of Islamic Courts (CIC), qui s'est révélé être le mouvement le plus puissant sur le plan militaire, et le plus riche de ces régions du pays. Si l'aile dure n'avait pas entraîné le mouvement dans une guerre désastreuse contre l'Éthiopie, les modérés du CIC auraient pu transformer le réseau en un gouvernement national, avec les tribunaux et leurs milices en guise de système judiciaire et de forces de police<sup>16</sup>. L'occupation éthiopienne de Mogadiscio qui a suivi, combinée à la gestion catastrophique du GFT, a empêché la transformation des tribunaux islamiques locaux, mais il est probable qu'à long terme ils joueront un rôle important dans l'administration locale et l'ordre public.

Diverses sources « formelles » de gouvernance (c'est-à-dire celles qui se décrivent comme étant « l'Administration », structurée à l'image des unités administratives conventionnelles, municipalités, conseils de province, états régionaux ou transrégionaux) se sont développées ces quinze dernières années. Ces structures diffèrent les une des autres en taille, en capacité, en légitimité et en durabilité. Elles ont commencé à exister quand l'Opération des Nations unies en Somalie (Onusom) a créé des conseils de province à travers la Somalie entre 1993 et 1995. Mais même après le départ de l'Onusom, il existe toujours quelques municipalités ou conseils de province, et même des autorités régionales auto-proclamées, qui sommeillent jusqu'à l'arrivée d'une agence des Nations unies ou d'une ONG internationale – c'est alors que ces institutions assument leur rôle principal, sinon le seul qui leur reste, à savoir celui d'interlocuteur entre la population locale et la communauté internationale.

La plupart des administrations locales sont des coquilles vides, un peu à la manière des nombreuses ONG « alimentaires » présentes dans le pays. Cependant, certaines d'entre elles ont développé un appareil administratif modeste, qui peuvent assurer des fonctions régaliennes et peuvent comporter aussi des structures législatives et des services de base. Ces municipalités se sont parfois impliquées de manière directe dans la sécurité, en déployant une force de police. Mais leur principale contribution est indirecte : elles offrent un lieu fixe de rencontres et d'échanges aux représentants des mouvements politiques et des clans, rendant ainsi possible la communication et le règlement des problèmes. Elles peuvent également gérer la répartition des ressources nouvelles entre les différents clans, en particulier les contrats de location, d'embauche et d'équipement des agences d'aide internationales. Les conseils de province qui ont été remis en selle sous le GFT ont connu un certain succès en divers points au sud de la Somalie.

Il existe aussi des structures administratives dont les pouvoirs formels s'exercent au-delà du niveau municipal, mais elles ont rarement été un succès, à l'exception notable du Puntland au nord-est de la Somalie. Avec son statut d'État autonome (sans velléités sécessionnistes) établi en 1999, le gouvernement du Puntland – cas unique en Somalie – est la seule autorité transrégionale que l'on peut qualifier d'ethno-État. Hormis le nombre croissant de travailleurs qui migrent depuis le sud du pays, le Puntland est presque exclusivement peuplé de membres d'un même clan, le clan Harti, et ses frontières correspondent aux revendications territoriales de ce clan. Cet État régional est le fruit des efforts de la société civile qui a travaillé à améliorer la situation sécuritaire et l'État de droit dans la zone. Au cours des années 1990, cette zone n'a pas été affectée par les conflits armés ; au contraire, les aînés et les leaders de la société civile s'y sont employés à désamorcer les crises, à gérer les disputes entre clans et à tenir les chefs de milices et leurs hommes. Mais cette approche *ad hoc* a montré ses limites devant les défis croissants de la gouvernance dans la région, des conflits fonciers à la nécessité de réguler le commerce alors que la croissance économique est rapide dans les principales villes de la région<sup>17</sup>. Depuis, le Puntland s'est équipé de forces de sécurité dignes de ce nom – une armée, des forces de police et une force d'intervention rapide (*darawishta*) – ainsi qu'un système judiciaire et pénitentiaire. Un parlement fonctionne et vote les lois, l'exécutif est faible mais réussit à coordonner les aspects cruciaux de la gouvernance. Un niveau de sécurité acceptable, combiné à une fiscalité faible, a permis le développement du commerce d'import-export à partir du port de Bosaso, longtemps en sommeil. C'est aujourd'hui l'un des ports de commerce les plus actifs de la Corne de l'Afrique. Le fait que le gouvernement du Puntland soit capable de se financer grâce aux droits de douane est un avantage de taille, car il peut ainsi payer (plus ou moins régulièrement) les forces de sécurité et entretenir une coalition d'élites politiques.

En dépit de tout cela, il n'est pas dit que ce soit la mise en place des institutions du Puntland qui ait amélioré la sécurité des populations du Nord-Est : nombre des résultats mentionnés plus haut avaient été obtenus avant la création de l'État en tant que tel ; de plus, dès la fin des années 1990, le Puntland attirait déjà fortement l'attention des investisseurs, et le commerce étant important. Pire, depuis que le président Yusuf dirige le GFT (fin 2004), les revenus douaniers de Bosaso ont été réorientés vers Mogadiscio, privant le Puntland

---

16. K. Menkhaus, « The crisis in Somalia : tragedy in five acts », *African Affairs*, n° 106, 2007, p. 357-390.

17. War-Torn Societies Project, *Rebuilding Somalia : Issues and Possibilities for Puntland*, Londres, Haas, 2001.

de la plus grande partie de son budget. Les forces de sécurité ne touchent plus de salaire et sont devenues les principales responsables de la criminalité et des enlèvements dans la région. Le Puntland est désormais l'épicentre de l'épidémie de piraterie sur les côtes somaliennes. Les affrontements meurtriers entre l'armée du Puntland et celle du Somaliland voisin pour des différends frontaliers ont fragilisé un peu plus l'État. Aux yeux de beaucoup d'observateurs, le Puntland est devenu l'une des régions les moins sûres et les plus fragiles de Somalie.

Le sud et le centre de la Somalie ont vu apparaître de nombreuses structures administratives, aux niveaux municipal et régional, qui ont pris l'initiative de se déclarer en tant que telles ces dernières années. Un très petit nombre d'entre elles sont actives, aussi précaire que soit cette activité. La prolifération de ces administrations locales ou régionales vient du fait qu'elles représentent une base de départ solide pour les leaders politiques ou pour les chefs de milice. Le président Yusuf lui-même s'est servi de la présidence du Puntland comme tremplin pour accéder à la tête du GFT. Beaucoup ont renforcé leur place sur l'échiquier politique national en contrôlant une assemblée municipale ou régionale, la nature fédérale du GFT se prêtant à ce genre de politique. Plus d'une fois, des factions rivales ont mis en place des administrations parallèles dans les villes qu'ils cherchent à contrôler.

Enfin, le dernier type de structures à prendre compte est non seulement le moins légitime, mais aussi le plus moralement discutable, même si elles assurent un certain niveau de sécurité et peuvent transformer leur prédation en une routine d'appropriation des ressources (impôts) en échange de services à la communauté. La première de ces routines, le racket, existe dans tout le sud de la Somalie à l'heure actuelle. Des miliciens qui dans un passé récent terrorisaient les villageois ont développé de nouveaux rapports avec ces derniers : désormais ils les protègent en échange d'une partie de leurs récoltes. Dans d'autres cas, les personnes déplacées à Mogadiscio, à Kismayo et ailleurs sont passées sous le contrôle de « directeurs de camp » à l'attitude prédatrice. Surnommés les « chats noirs », ils s'approprient une partie de l'aide destinée aux déplacés ou même les salaires que ces derniers peuvent gagner, en échange de quoi ils assurent un minimum de sécurité au sein du camp, leur but étant de « préserver leur investissement ». Ces arrangements relèvent de l'extorsion, mais les gens qui vivent sous ce système pense que c'est mieux que de vivre à la merci du moindre pillard, et que c'est ce qu'il y a de mieux en matière de sécurité pour le moment. Charles Tilly et d'autres chercheurs ont expliqué que, dans certains cas, le processus de formation de l'État part d'un changement dans les intérêts des pirates et autres bandits (qu'il s'agisse d'auto-préservation, de protection d'investissements accumulés ou de protection de

vassaux productifs)<sup>18</sup>. Même s'il est trop tôt pour se prononcer, on peut penser que la relation entre bandits et villageois se situe dans une zone encore mal définie, quelque part entre prédation et fiscalité.

Un certain nombre d'administrations régionales et locales dans le sud de la Somalie résultent d'une occupation militaire par la milice d'un clan, ou sont l'œuvre d'un « homme fort » qui réussit à s'imposer dans un quartier, une ville ou une région. L'essentiel ici ne saute pas forcément aux yeux – ces fiefs ont été rebaptisés « administrations » et les *warlords* ont pris le titre de « gouverneurs » pour cacher le fait qu'ils occupent des terres qui ne leur appartiennent pas – mais ces soi-disant gouverneurs se sentent obligés d'assurer un certain niveau de sécurité publique, entre autres, afin de rassurer des populations locales qui ont le potentiel de se révolter. Comme les « chats noirs », les *war governors* ne sont pas des modèles de comportement civique, et à long terme, leur capacité à assurer la sécurité ne fait jamais oublier qu'ils sont avant tout des occupants. Mais à court terme, dans un contexte où les populations locales sont en quête de solutions de survie et non pas de solutions optimales, certains de ces chefs de guerre apportent une sécurité nouvelle.

---

#### LA GOUVERNANCE LOCALE SOMALIE ET L'ÉTAT NÉGOCIÉ

En Somalie, l'évolution des mécanismes de sécurité en l'absence d'État a de quoi fasciner. Mais les régions somalies de l'Est africain sont actuellement le théâtre d'expérimentations politiques encore plus intéressantes, associant des arrangements informels à des structures de gouvernance formelle. C'est actuellement le cas dans le nord du Kenya, au Somaliland, au Puntland et d'une certaine manière dans la région somalie d'Éthiopie. Dans ces régions, l'État est incapable d'exercer son autorité sur les zones qui lui sont périphériques, et il a dû négocier avec des acteurs non étatiques pour affirmer son autorité et maintenir un certain niveau d'ordre. À des degrés divers et en dépit de leur volonté affichée, les quatre États n'ont pas réussi à promouvoir la sécurité et l'État de droit dans les zones d'habitation somalie sur leurs territoires respectifs.

Deux types de rapports différents sont à l'œuvre actuellement dans l'Est africain somali, entre les États faibles d'une part, et les arrangements sécuritaires locaux d'autre part. L'« État hybride » est représenté par le Somaliland, avec

---

18. C. Tilly, « Reflections on the history of state-making », in C. Tilly (dir.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 3-83.

l'intégration des autorités traditionnelles à la structure de gouvernement formel. Il s'agit dans l'autre cas de l'« État négocié », dont le Nord du Kenya est un exemple probant. L'Est éthiopien est un mélange de ces deux situations, car quand bien même l'État fait appel à des aînés (auxquels il verse salaire) pour étoffer son administration, il négocie périodiquement avec ces mêmes aînés pour la gestion des affaires de la communauté<sup>19</sup>.

### *Les États hybrides*

Au Somaliland, la fusion récente entre autorités traditionnelles et modernes est d'autant plus fascinante que cette zone a été la plus calme et la mieux gouvernée de la région ces dix dernières années.

Début 1991, après la chute du régime de Barre, la Somalie du nord aurait pu connaître le même état d'anarchie et de guerre civile interclanique que le sud. Après tout, l'atmosphère était tendue entre certains clans, l'économie s'était effondrée, les miliciens des clans ne recevaient aucun salaire et étaient agités. La différence, c'est qu'au nord, les aînés des différents clans se sont investis dans de longues négociations de paix et, ce faisant, ont établi leur contrôle sur les milices. Ils ont collaboré avec les leaders politiques et les chefs de milice afin de produire un accord qui a consolidé la paix dans la région ; ils ont ainsi déclaré l'indépendance du Somaliland, unifié les milices en une armée unique, et ont permis la mise sur pied d'un gouvernement. Le maintien de la paix et de l'ordre, en plus de la construction de l'État, ont rencontré au début de sérieux problèmes ; mais à la fin des années 1990, la paix était consolidée, le gouvernement central assurait un service minimum mais essentiel, la sécurité était assurée partout (à l'exception des régions de l'Est), le commerce et les investissements atteignaient de très bons niveaux. Dans une région très agitée et avec très peu d'aide extérieure, le Somaliland est devenu un îlot de croissance économique dans l'est de la Corne.

Les observateurs ont avancé de nombreuses explications pour ce relatif succès. Pour certains, la colonisation britannique dans le nord de la Somalie a préservé les traditions et coutumes alors que dans le sud, les Italiens étaient plus « interventionnistes ». C'est pour cette raison que les aînés du nord ont été plus à même d'utiliser le droit coutumier. Les méthodes de négociation traditionnelles remises à l'honneur par les aînés du Somaliland, notamment lors de la conférence de paix de Boroma en 1993, ont été fort différentes des techniques « modernes » de négociations initiées par l'Onusom et d'autres médiateurs au sud du pays, et qui ont échoué. Pour d'autres analystes, les puissants intérêts commerciaux d'Hargeisa et de Djibouti ont joué un rôle crucial : les commerçants ont un intérêt bien compris dans le maintien de la circulation du bétail et des biens de consommation à travers le port

somalilandais de Berbera. Parce qu'elle a besoin de corridors sécurisés pour la bonne marche du commerce et d'un environnement sûr pour les investissements, l'élite commerciale de Hargeisa a décidé de soutenir le président Egal dans son pari de faire exister le Somaliland en tant qu'État.

Quelle que soit son explication, la réussite du Somaliland tient pour beaucoup à l'intégration entre sources traditionnelles et modernes du droit. L'État du Somaliland dispose d'une police et d'un système pénitentiaire plutôt efficaces. Si la police et les services de renseignements (qui dépendent du ministère de l'Intérieur) ont joué un rôle important dans la lutte contre la criminalité, c'est l'application robuste du droit coutumier et des principes du prix du sang qui ont été l'élément principal de la sécurité : quand un crime est commis, les aînés procèdent au premier travail d'enquête et ils négocient avec la famille de l'accusé(e) pour qu'il ou elle se rende – la police intervient au cas où les suspects s'y refuseraient. Ensuite, le crime devient l'objet de négociations interclaniques, et, à la rare exception d'un crime politique d'importance, l'État accepte que la question soit réglée à travers les principes du prix du sang. Le droit coutumier est considéré non pas comme une alternative, mais plutôt comme un complément au système judiciaire et à la police. L'efficacité de ce système judiciaire hybride apparaît clairement à travers des taux de criminalité très bas dans le pays ; le système de *diya* a un effet dissuasif sur le criminel potentiel, puisque les coûts de leurs actes éventuels devra être assumé par les tous les membres de son groupe.

Si le partage du pouvoir et des ressources reste un sujet de discorde au Somaliland, l'État lui-même n'a jamais été depuis 1996 un objet de luttes violentes entre factions ou entre clans. L'explication est sans doute à trouver dans le rôle formel et direct dévolu aux aînés des différents clans au sein de l'appareil d'État : ensemble, ils constituent la *guurti* du Parlement, c'est-à-dire sa Chambre haute. Ce système permet la représentation, au plus haut niveau et de façon proportionnelle, de tous les clans du Somaliland ; de plus, il a renforcé la légitimité de l'État, car ce dernier a su incorporer les autorités les plus respectées dans la société ; le rôle des aînés en tant que médiateurs est ainsi reconnu par tous.

---

19. T. Hagmann, « Bringing the Sultan back in : elders as peacemakers in Ethiopia's Somali region », in L. Buur et H. M. Kyed (dir.), *Recognition and Democratization : « New Roles » for Traditional Leaders*, New York, Palgrave Macmillan, p. 31-51.

### *Les États négociés*

Au nord du Kenya, dans le Puntland, et dans une moindre mesure dans l'est de l'Éthiopie, les représentants d'un État affaibli ont dû négocier avec des entités somaliennes hybrides pour exercer un contrôle indirect sur les populations, formant des arrangements que l'on peut qualifier d'« État négocié ». L'élément principal de cet État est qu'il lui manque la capacité de déployer son pouvoir dans les zones périphériques sous son autorité, mais qu'il manifeste le désir d'y promouvoir indirectement la stabilité et l'État de droit (avec en vue d'y rétablir une fiscalité.)

Dans la première moitié des années 1990, le Nord Kenya était l'une des zones les plus dangereuses de toute la Corne de l'Afrique. Les armes légères y pullulaient, des bandits descendaient sur les villes depuis la Somalie et les autres régions somaliennes de la Corne, attaquant les touristes et volant le bétail. Les forces de sécurité kényanes avaient pour l'essentiel abandonné le territoire à son sort et restaient à l'abri des casernes. Le gouvernement kényan ne protestait guère quand les forces éthiopiennes traversaient la frontière pour combattre et arrêter ceux des Somalis qui étaient liés au groupe islamiste Al Ittihad. Les choses ont pris un tournant après les incidents de 1995, lorsqu'une fusillade sur la place du marché à Wajir a fait des morts ; les femmes de la ville ont constitué un Comité pour la paix, autour duquel s'est formée une coalition d'acteurs locaux – aînés de clan, ONG locales, hommes et femmes d'affaires, religieux et autres –, coalition qui a créé un mécanisme efficace de gestion des conflits<sup>20</sup>. Cette méthode a été copiée dans d'autres communautés somaliennes et un réseau de coalitions issues de la société civile a été mis en place à travers tout le nord du Kenya. Les groupes somalis du côté somalien de la frontière mettent actuellement en place leurs propres comités, pour institutionnaliser la coopération transfrontalière sur les questions de sécurité.

Le gouvernement kényan, après avoir pris note de ce qui était en train de se faire sur le terrain, a apporté son soutien formel, cherchant à passer à emprunter les voies ouvertes par les comités pour améliorer la situation sécuritaire dans le Nord-Est. Ceci impliquait que l'État kényan cède une partie de sa souveraineté aux coalitions de la société civile à l'œuvre dans la région – les fonctions de police et de détention, le pouvoir judiciaire (régi par le droit coutumier), l'intervention et la médiation dans les conflits, la réglementation des marchés et les relations diplomatiques. Il ne s'agit pas là d'un simple exercice de sous-traitance, mais d'une révision fondamentale des principes de base de la souveraineté et de l'autorité de l'État, un pied-de-nez à l'affirmation d'« omniscience » de l'État à l'intérieur de ses frontières – une manière nouvelle et plus flexible de contenir le « désordre » qui marque les structures politiques conventionnelles.

Le Puntland est le lieu d'un arrangement de nature similaire, à des niveaux plus profonds encore. L'État autonome du Puntland est considéré comme très faible non seulement dans sa périphérie mais aussi jusque dans ses grandes villes. Les aînés et le droit coutumier sont la référence pour toutes les questions de sécurité ; les premiers ont en plus un rôle de « gardiens du temple » entre l'État et la société en général. Les autorités du Puntland se lancent rarement à la poursuite d'un suspect ; les aînés montent en première ligne et négocient sa reddition. Ils représentent leurs circonscriptions dans le processus de désignation des dirigeants du Puntland. Quand le mandat du président du Puntland Yusuf s'acheva en 2002, c'est une assemblée d'aînés de différents clans qui a désigné Jama Ali Jama pour lui succéder, désignation à laquelle Yusuf s'est opposé.

Dans la région somalie d'Éthiopie, l'État fédéral éthiopien s'appuie depuis longtemps sur les aînés comme médiateurs dans les conflits locaux. En effet, les conférences de paix organisées par l'État sont les « grands projets » de la région et elles assurent un revenu régulier à beaucoup d'aînés, qui reçoivent un salaire du gouvernement central depuis 2000<sup>21</sup>. L'adoption par l'Éthiopie d'un système ethno-fédéral a conduit à la création d'une région somalie où les Somalis sont censés vivre en tant qu'entité autonome. Le caractère fédéral de l'État n'a cependant pas rapproché l'Éthiopie du modèle de l'État négocié, parce que le leadership tigréen de l'Ethiopian People's Democratic Revolutionary Front (EPDRF) au pouvoir n'a pas l'intention de relâcher son contrôle sur les différentes régions du pays. En conséquence, le gouvernement régional est une coquille vide, une administration d'une grande faiblesse, basée à Jigjiga, sans présence véritable dans le reste de la région<sup>22</sup>. L'attitude du gouvernement central s'est d'une certaine manière rapprochée de celle d'un État négocié lors des élections législatives controversées de 2005, quand il a dû discuter directement avec des acteurs non étatiques pour obtenir un résultat politique : alors qu'elles avaient absolument besoin d'une victoire écrasante dans la région somalie pour y asseoir leur légitimité, les autorités centrales ont négocié avec certains aînés la désignation des députés de la région, en échange de quoi ceux-ci ont donné des consignes de vote de façon à « produire » la victoire tant désirée.

20. K. Menkhaus, *Kenya-Somalia Border Conflict Analysis*, Nairobi, Development Alternatives, Usaid, août 2005.

21. T. Hagmann, « Beyond clannishness and colonialism : understanding political disorder in Ethiopia's somali region, 1991-2004 », *Journal of Modern African Studies*, vol. 43, n° 3, 2005, p. 509-536.

22. A. Samatar, « Ethiopian federalism ; autonomy versus control in the Somali region », *Third World Quarterly*, vol. 25, n° 6, 2004, p. 1134-1154.

---

**SYSTÈMES DE SÉCURITÉ LOCAUX : DÉFIS, OPPORTUNITÉS****ET DILEMMES**

Les systèmes de sécurité et de gouvernance locaux, y compris les arrangements négociés, sont à la fois des problèmes et des opportunités pour les agences internationales d'aide, pour les bailleurs de fonds et pour les diplomates. La grande question est de savoir si ces systèmes peuvent et doivent être soutenus et encouragés par les bailleurs de fonds.

D'une part, ils sont les principales, sinon les seules, sources de sécurité pour les familles et les communautés dans ces régions. Du point de vue de la sécurité humaine, un soutien à ces mécanismes est donc pleinement justifié, sinon impératif. De plus, si l'on accepte l'idée que ces structures locales développent des rapports avec des gouvernements centraux qui les acceptent en tant que telles, l'aide apportée à ces systèmes est un appui à des projets qui vont dans le sens de la construction de l'État. Mais apporter un soutien direct à des structures locales de gouvernances et de sécurité dans des régions où l'État a failli pose des problèmes : par exemple, ces systèmes font que le droit coutumier, qui est aux mains d'acteurs non étatiques et surtout non élus, prévaut sur le droit étatique. Que ces systèmes privilégient la responsabilité collective au détriment des droits et responsabilités individuels. Que tous ne sont pas égaux devant la loi, ce qui est une érosion sérieuse des libertés civiles. Que les standards internationaux en matière de droits humains ne peuvent être atteints par ces systèmes coutumiers par nature illibéraux. Et finalement, que la reconnaissance d'un système de justice parallèle, illégale et extraconstitutionnelle, ne devrait pas être consentie par un État souverain et fonctionnel.

À côté de ces objections d'ordre légal existent des critiques d'ordre fonctionnel. Le droit coutumier a un rayon d'action limité qui est souvent débordé par la dimension des conflits armés contemporains. Les comités pour la paix ne sont pas forcément très solides, n'ont pas de ressources propres et régulières et croulent sous le nombre de dossiers à régler. Certains comités, compromis politiquement, manquent de neutralité. Les autorités locales ne peuvent faire face à des conflits provoqués par des forces venues de l'extérieur. Et dans certaines régions, l'élément clé de la légitimité et même de la capacité à régler les problèmes manque aux autorités locales : il n'y a parfois plus d'autorités, ou bien elles sont soumises à des politiciens prédateurs ou à des *warlords*.

Se pose enfin la question de savoir si ces mesures, somme toute intérimaires, n'entravent pas la tâche cruciale de construction de l'État. Après tout, beaucoup considèrent qu'un mécanisme de gouvernance négociée n'est qu'un instrument de court terme et qui ne va pas au-delà de la gestion des conflits. Il lui manque

la capacité de s'attaquer aux causes profondes des conflits armés, et pour cela, on ne peut se passer de la présence et de l'engagement d'institutions étatiques proprement dites.

La gouvernance négociée, problématique et limitée, est donc un pis-aller. Comment envisager son maintien dans le long terme ? Si l'on admet que les défauts de la gouvernance négociée lui sont intrinsèques, et que de meilleures solutions pointent à l'horizon, sa seule justification réside en sa qualité de méthode intérimaire, dont le but est d'apporter des améliorations à court terme en matière de sécurité et de stabilité. Mais si la consolidation des institutions étatiques dans les régions frontalières des États affaiblis ne se concrétisait pas, il faudrait envisager une autre approche. D'un point de vue réaliste, la priorité serait d'améliorer la gouvernance négociée en tant qu'instrument de consolidation de la paix, en essayant de renforcer une structure de gouvernance qui de toute manière ne sera jamais parfaite. Cela peut se faire de plusieurs façons. D'abord, le soutien aux comités pour la paix (formation et appui financier) est vital. La reconnaissance des efforts fournis par ces bénévoles qui risquent souvent leur vie est aussi très importante. Des ressources qui permettraient aux communautés locales de prendre le temps d'intégrer les leçons tirées de leurs différentes expériences seraient tout à fait bienvenues.

En second lieu, des efforts venus de l'extérieur peuvent contribuer à réduire les contradictions entre les différentes sources du droit<sup>23</sup>. Il faut aussi clarifier l'étendue de la juridiction du droit coutumier : un Somali de nationalité kényane vivant à Nairobi est-il soumis au *xeer*, aux lois kényanes, ou aux deux ? Quel est le statut légal des personnes vivant au Puntland ou au Somaliland, mais qui n'en sont pas des natifs ? Bénéficient-elles de protections légales ? La question de l'harmonisation des systèmes formel et informel de justice et d'administration devient de plus en plus importante en Somalie, au Kenya, et aussi au Soudan, où le gouvernement de la région Sud a formellement intégré les autorités traditionnelles et le droit coutumier (avec les tribunaux Boma) à l'appareil d'État. Reste donc à voir si la gouvernance négociée sera un mécanisme intérimaire ou si elle s'érigera en une alternative véritable en matière de gouvernance dans le monde en développement ■

Ken Menkhaus  
Davidson College

Traduction de Henri-Michel Yéré

23. A. Le Sage, *Stateless Justice in Somalia: Formal and Informal Rule of Law Initiatives*, Genève, Centre for Humanitarian Dialogue, 2005.