GROUPE u.r.d. urgence réhabilitation développement

L'AIDE HUMANITAIRE EN SOMALIE

« DEFIS OPERATIONNELS POUR LA GESTION DE L'INSECURITE ET LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES D'ASSISTANCE HUMANITAIRE»

15 Décembre 2009

François Grünewald

L'auteur: François Grünewald, directeur général et scientifique du Groupe URD, a réalisé de nombreuses missions en Somalie et dans la Corne de l'Afrique depuis 1992. Il a couvert la Somalie en tant que responsable des équipes agrovétérinaires du CICR (1992-1996), pour des recherches sur les dynamiques de déplacement de population dans le cadre de l'évaluation multi-bailleurs sur les déplacés internes, en temps que team leader de missions d'évaluation diverses, notamment l'évaluation de la réponse internationale à la sécheresse de 2005-2006, puis plus récemment dans le cadre des évaluations de l'aide alimentaire humanitaire de la Commission européenne et de celle de la composante « cluster» de la réforme humanitaire des Nations unies.
fgrunewald@urd.org

Liste des abréviations

ACF	Action Contre la Faim
AMISOM	African Mission for Somalia
ARS	Alliance pour la Re-libération de la Somalie
BCAH	Bureau de Coordination de l'Aide Humanitaire (OCHA)
CAP	Consolidated Appeal Process
CICR	Comité Internationale de la Croix Rouge
ACDI	Agence Canadienne pour le Développement International
CHF	Common Humanitarian Funds
DG ECHO	Direction Générale de l'Aide humanitaire de la Commission européenne
DFID	Department for Foreign International Development
DRC	Danish Refugee Council
DRR	Disaster Risk Reduction
FAO	Organisation des Nations unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FTS	Financial Tracking System
FEWS	Famine Early Warning System
GTT	Guerre totale contre le terrorisme
HRF	Humanitarian Relief Funds
IPC	Integrated humanitarian Phase Classification
ICU	Islamic Courts Union
MA	Management Agent
MSF	Médecins Sans Frontières
NRC	Norvegian Refugee Council
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONLF	Front national de libération de l'Ogaden
PAM	Programme Alimentaire Mondiale
PNUD	Programme des Nations unies pour le Développement
SACB	Somali Aid Coordination Body
SIDA	Swedish International Development Agency
SNCRS	Société Nationale du Croissant Rouge Somalien
SPAS	Somalia NGO Safety Preparedness and Support Programme
CRS	Croissant Rouge Somalien
SSTWG	Security Sector Technical Working Group
SWALIM	Somali Water and Land Information Management
TFG	Transition Federal Government
UE	Union européenne
UNICEF	United Nations International Children Fund
UNDSS	Département des Nations unies pour la Sécurité
UNPOS	United Nations Political Office for Somalia
USAID	Aide bilatérale américaine
YMM	Youth Mujahideen Movement (Al Shabbab)

Carte de Somalie

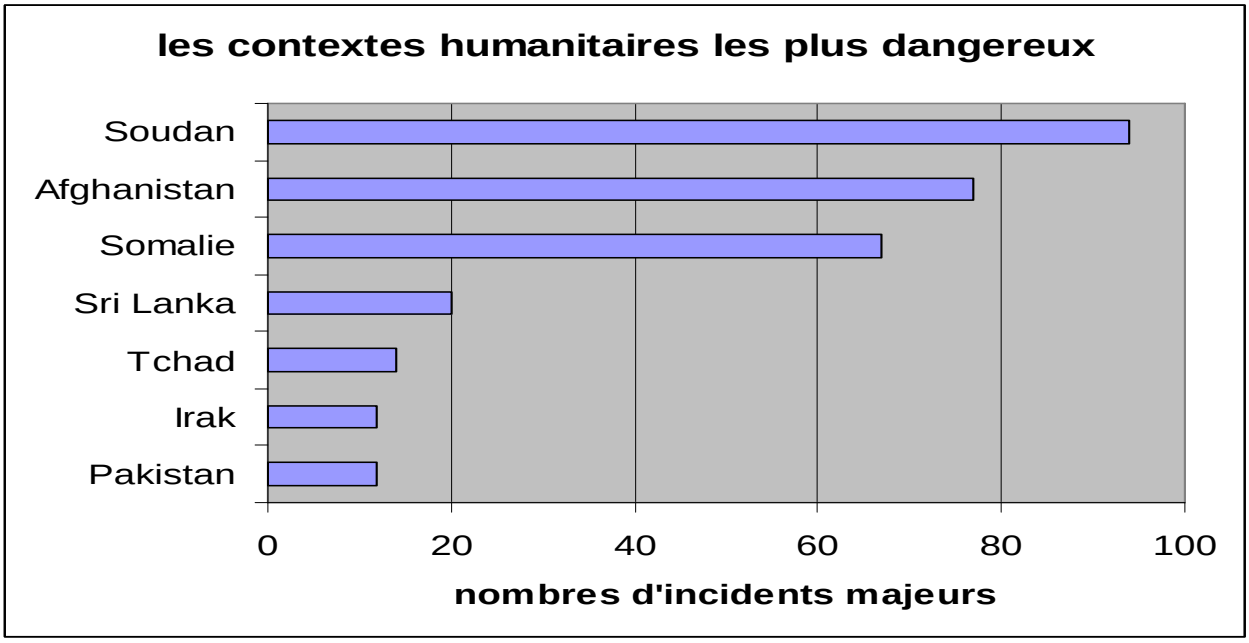
Attention : Les frontières séparant le Somaliland, le Puntland et le reste de la Somalie, telles que représentées sur cette carte, n'ont aucune valeur juridique.

Table des matières

Liste des abréviations 3
Carte de Somalie 4
Table des matières 5
1. INTRODUCTION 6
2. LE CONTEXTE OPERATIONNEL DE LA SOMALIE 7
2.1. Un monde d'aridité et de conflits pour les ressources naturelles 7
2.2. Economie politique de la société somalienne 9
2.3. Les entités spatio-politiques de la Somalie contemporaine 12
2.3.1. Le Somaliland : 12
2.3.2. Puntland : 12
2.3.3. Les grandes zones du Centre et Sud Somalie. 13
2.4. Le cadre régional: un enjeu à ne pas oublier 14
2.4.1. Le Kenya 14
2.4.2. L'Ethiopie 15
2.4.3. La république de Djibouti 15
2.4.4. L'Erythrée 15
3. L'AIDE HUMANITAIRE EN SOMALIE 16
3.1. Somalie, terre d'innovation 16
3.2. La présence humanitaire en Somalie 16
3.3. Cartographie de l'accès 19
3.4. Diagnostic et suivi des besoins 21
3.4.1. Besoins humanitaires et enjeux de diagnostic et de suivi 21
3.4.2. La FSNAU et le système IPC « classification des phases humanitaires » 23
3.4.3. Le système de suivi des mouvements de populations du HCR 25
3.4.4. Le système de suivi des problèmes d'eau et de gestion foncière 26
3.5. Les financements de l'aide en Somalie 26
4. LES ELEMENTS DE GESTION DE L'INSECURITE EN SOMALIE 28
4.1. Les mécanismes en place pour suivre la situation sécuritaire en Somalie 28
4.2. Etat des lieux de la sécurité en Somalie 29
4.2.1. Diversité des cadres et des outils d'analyse de l'insécurité 29
4.2.2. Suivi et analyse de l'insécurité : typologie des risques et tendances dans le temps 29
4.2.3. Le cadre géographique : cartographie de l'insécurité 31
4.3. Modalités de mise en œuvre des programmes humanitaires en Somalie 35
4.3.1. Présence d'expatriés permanente réduite : 35
4.3.2. Absence totale d'expatriés 36
4.3.3. Présence d'expatriés discontinue : 36
4.3.4. La sous-contractualisation : 37
5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 38
5.1. Stratégie pour les acteurs de l'aide 38
5.2. Revisiter l'approche politique de la communauté internationale 41
ANNEXES 42
Annexe N°1 : Liste des documents consultés 43
Annexe N°2 : Carte des clans somaliens *(D'après «Somalie, l'interminable crise», J.C. Mabire)* 45
Annexe N°3 : Analyse par secteur 46
Les programmes d'aide alimentaire et de nutrition 46
Les programmes du secteur de l'eau et de l'assainissement 48
Les programmes du secteur de l'éducation 49

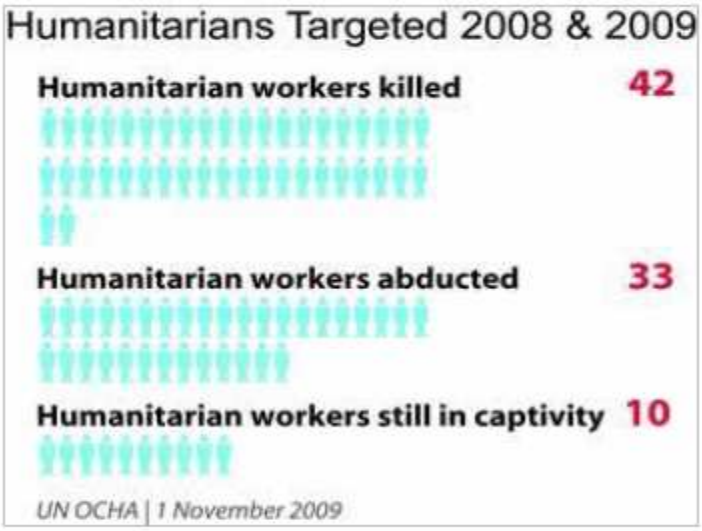
1. INTRODUCTION

Les différents travaux sur la sécurité des acteurs humanitaires[1] classent la Somalie parmi les contextes opérationnels les plus dangereux du Monde avec l'Afghanistan, le Darfour et, depuis peu, le Tchad.



(Source: Stoddartd A, Harmer A et al, Providing aid in insecure environments: 2009 Updates, Trends in Violence against aid workers and the operational response, HPG Policy Brief)

Le danger est en effet permanent pour les acteurs et ces derniers ont payé un prix élevé pour leur engagement auprès des populations somaliennes. Si le nombre d'incidents a diminué entre 2009 et 2008, passant d'environ 120 incidents sérieux à 70, c'est essentiellement lié à la diminution très forte de la présence des humanitaires sur le terrain.



C'est en même temps un des contextes dans lesquels les besoins humanitaires sont les plus élevés. Selon les chiffres de la Food Security Analysis Unit (FSAU), plus de trois millions de personnes vivent dans des conditions d'extrême vulnérabilité[2]. Pour mieux cerner les défis majeurs posés par ce contexte aux acteurs humanitaires et aux bailleurs de fonds, le Centre de Crise (CDC) du Ministère Français des Affaires Etrangères et Européenne a commandé au Groupe URD une étude de cas sur les défis opérationnels de la Somalie, avec comme objectif à terme de contribuer aux travaux et réflexions sur l'humanitaire dans des situations de forte insécurité.

[1] Voir travaux du Groupe URD, de ODI, HPN ou EISF (voir bibliographie en annexe)
[2] Voir le site de la FSAU www.fsausomalia.org

La question de base est simple : comment assister une population qui vit dans une détresse très forte quand les conditions minimales d'accès à ces populations pour le diagnostic des besoins, la mise en place de l'aide et de son suivi-évaluation ne sont pas réunies ou sont extrêmement limitées ?

La présente note tente de faire le point des enjeux sécuritaires et des pratiques humanitaires mises en œuvre dans ce contexte pour gérer cette insécurité. Il y a en effet urgence à redéfinir les paramètres de l'action : la situation politique à Mogadishu et dans le Centre et le Sud du pays se dégrade de nouveau dramatiquement, avec un accès de plus en plus restreint au terrain. Les attentats atteignent le cœur du dispositif militaire de l'AMISOM. Les déclarations du Commissaire européen chargé de l'aide au développement et de l'action humanitaire transgressent de façon claire les principes de neutralité et mettent en question l'indépendance des humanitaires européens.

Les travaux ont comporté d'une part une recherche bibliographique assez complète sur la production récente concernant la Somalie, permettant de faire un état des lieux (voir liste des documents en annexe). D'autres part, une série de passages dans la Corne de l'Afrique a permis d'entrer en contact avec les acteurs travaillant en Somalie et dans ses périphéries (Ogaden éthiopien, régions périphériques de la Somalie au Kenya). Ont été rencontrés les agences des Nations unies impliquées en Somalie et ses périphéries (BCAH, PAM, FAO, UNICEF), certaines agences humanitaires (CICR, ONG, collectif des ONG travaillant en Somalie), des bailleurs (DG ECHO, DFID, USAID, Norvège, France) et des représentants des pays concernés (Somalie, Kenya, Ethiopie).

Cette étude comprend plusieurs chapitres :

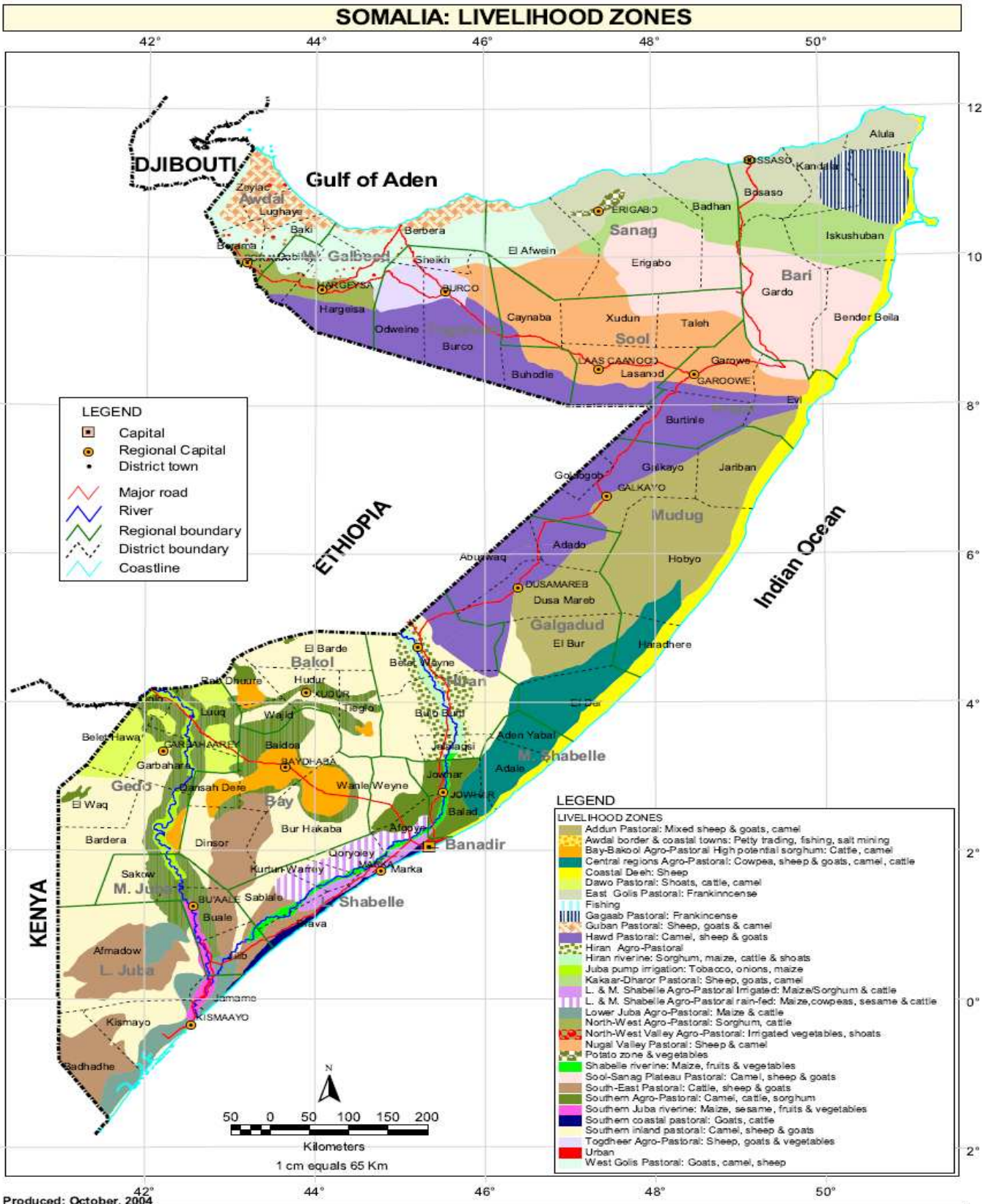
Le chapitre 2 propose une description du contexte somalien et de ses caractéristiques clé.
Le chapitre 3 présente décrit l'action humanitaire en Somalie ainsi que quelques uns des défis auxquels elle est confrontée en termes d'accès et de diagnostic de la situation et des besoins.
Le chapitre 4 décrit les «capteurs » qui permettent de suivre l'état de la situation en Somalie et de réalisée des analyses des risques.
Le chapitre 5 tente de passer en revue les approches développées par acteurs humanitaires impliqués dans ce contexte pour travailler dans ce contexte turbulent et dangereux.

Elle s'achève sur une série de recommandations.

2. LE CONTEXTE OPERATIONNEL DE LA SOMALIE

2.1. Un monde d'aridité et de conflits pour les ressources naturelles

La Somalie fait partie des zones de grande aridité de la Corne de l'Afrique. La base de mise en valeur de ces ressources est fortement articulée autour du pastoralisme, qui existe sous des formes multiples, mais dont le cœur reste la gestion souvent conflictuelle de ressources rares : l'eau et les pâturages. S'articulent autour de cette problématique pastorale tous les enjeux inter communautaires, ceux de la relation entre agriculture et élevage, les clés de la capitalisation et de la décapitalisation de l'économie rurale et une partie importante des relations économiques au sein du pays et entre la Somalie et ses voisins, notamment ceux de l'autre côté du Golfe d'Aden. Cette relation avec l'aridité, avec la compétition pour l'eau et l'herbe, c'est aussi une des clés de compréhension de l'extrême résilience des populations somalies, mais aussi de sa structuration sociale (notamment autour du concept de *dya*), de sa violence sous-jacente, mais aussi de l'extraordinaire intelligence de leurs mécanismes de survie et d'adaptation.


SOMALIA: LIVELIHOOD ZONES
DJIBOUTI
Gulf of Aden
ETHIOPIA
KENYA
Indian Ocean
LEGEND
Capital
Regional Capital
District town
Major road
River
Regional boundary
District boundary
Coastline
LIVELIHOOD ZONES
Addun Pastoral: Mixed sheep & goats, camel
Awdal border & coastal towns: Petty trading, fishing, salt mining
Bay-Bakool Agro-Pastoral High potential sorghum: Cattle, camel
Central regions Agro-Pastoral: Cowpea, sheep & goats, camel, cattle
Coastal Deeh: Sheep
Dawo Pastoral: Shoats, cattle, camel
East Golis Pastoral: Frankinncense
Fishing
Gagaab Pastoral: Frankincense
Guban Pastoral: Sheep, goats & camel
Hawd Pastoral: Camel, sheep & goats
Hiran Agro-Pastoral
Hiran riverine: Sorghum, maize, cattle & shoats
Juba pump irrigation: Tobacco, onions, maize
Kakaar-Dharor Pastoral: Sheep, goats, camel
L. & M. Shabelle Agro-Pastoral Irrigated: Maize/Sorghum & cattle
L. & M. Shabelle Agro-Pastoral rain-fed: Maize,cowpeas, sesame & cattle
Lower Juba Agro-Pastoral: Maize & cattle
North-West Agro-Pastoral: Sorghum, cattle
North-West Valley Agro-Pastoral: Irrigated vegetables, shoats
Nugal Valley Pastoral: Sheep & camel
Potato zone & vegetables
Shabelle riverine: Maize, fruits & vegetables
Sool-Sanag Plateau Pastoral: Camel, sheep & goats
South-East Pastoral: Cattle, sheep & goats
Southern Agro-Pastoral: Camel, cattle, sorghum
Southern Juba riverine: Maize, sesame, fruits & vegetables
Southern coastal pastoral: Goats, cattle
Southern inland pastoral: Camel, sheep & goats
Togdheer Agro-Pastoral: Sheep, goats & vegetables
Urban
West Golis Pastoral: Goats, camel, sheep
Kilometers
1 cm equals 65 Km
Produced: October, 2004
FSAU
Food Security Analysis Unit - Somalia
P.O. Box 1230 Village Market, Nairobi, Kenya Email: fsauinfo@fsau.or.ke tel: 254-20-3745734 fax:254-20-3740598
FSAU is managed by FAO, funded by EC and USAID-Somalia FSAU Partners are FEWS, WFP, FAO, UNOCHA SCF-UK, UNICEF, CARE, UNDP
The boundaries and names on these maps do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. The regional & District boundaries reflect those endorsed by the Government of the Republic of Somalia in 1986.

2.2. Economie politique de la société somalienne

Pays homogène au niveau ethnique[3] (à part les populations bantoues des berges des rivières Shabelle et Juba et quelques populations arabes des villes côtières), au niveau linguistique et au niveau religieux, la Somalie est en revanche un creuset de conflits liés à la problématique des clans et à l'instrumentalisation de ces derniers dans les jeux de pouvoir et de politique locale.

La société somalienne repose en effet sur un système de clans dont les principaux sont : les Dir et les Issaq au nord, les Darod, au nord-est, au sud-ouest de la Somalie et dans l'Ogaden Ethiopien, les Hawiye plutôt au centre et à Mogadiscio, les Rahanweyn autour de Baidoa, et les Digil au sud de Mogadiscio (voir carte en annexe 2). Chacun de ces clans est divisé en sous clans et sous-sous clans pour arriver à la cellule de base, l'unité qui sera responsable du payement de la dette de sang en cas de crime (Diya paying unit). C'est en s'appuyant sur certains de ces clans et sous-clans que Syaad Barré a installé son pouvoir, exacerbant les rivalités, entraînant clientélisme et détournement massif des ressources de l'Etat. C'est en refaisant inconsciemment la même chose à partir de 1992, en confondant parti politique, pouvoir des chefs de guerre instrumentalisant les structures claniques et structures traditionnelles légitimes que la communauté internationale a sans doute largement affaibli les chances d'un règlement politique de la crise et induit la perversion des pratiques humanitaires.

Les difficultés majeures rapportées par la plupart des acteurs de l'aide en Somalie touchent la question de la contractualisation (« *tu es avec nous ou contre nous, et si tu donnes un contrat à l'autre clan et pas à nous, c'est que tu es contre nous* ») et la difficulté de comprendre un milieu morcelé (« *le monde contre la Somalie, mon clan contre les autres clans, mon sous-clan contre les autres sous-clans et moi contre mon sous-clan* »). Ces phrases sont certes des caricatures, elles n'en sont pas moins ancrées dans la réalité complexe d'une société organisée sur une base lignagère : les différentes lignées prennent naissance à partir d'ancêtres mythiques et donnent accès à des territoires agro-pastoraux et des ressources en eau, clés du fonctionnement de la société agro-pastorale et pastorale somalienne.

Les tentatives d'analyse de cette société si particulière et de son fonctionnement ont amené à différents modèles, notamment ce que certains anthropologues ont appelé la « démocratie pastorale »[4]. D'autres débats importants ont eu lieu autour de la relation « clan/espace pastoral », débats qui ont conduit à l'établissement de la carte des clans présentée en annexe, carte dont l'aspect statique ne correspond pas réellement au fonctionnement bien moins figé de la multitude des systèmes d'élevage somalien. C'est néanmoins sur ce modèle que la plupart des lectures d'économie politique de la Somalie moderne, ancrées dans les concepts de nation liée à un territoire, ont fondé leur vision de la Somalie. Cette vision contestable de la géopolitique somalie a sans doute contribué aux erreurs de compréhension et aux blocages actuels.

En effet, la lecture politique occidentale n'a pas réellement fait la différence entre « chefferies traditionnelles » (les vrais « *Elders* ») et partis politiques à implantation spatiale spécifique, recouvrant en partie seulement la réalité clanique. Sont alors apparus de réels prédateurs économico-politiques, les leaders des groupes politiques qui, sous l'alibi de la défense du clan, ont levé ces fameuses milices claniques qui servaient plus leurs intérêts spécifiques que ceux des clans. Les acteurs humanitaires, à la recherche de la « protection clanique », sont alors tombés dans le piège de la mafia des milices politiques. La communauté de l'aide paye encore le prix de cette erreur.

---

[3] En revanche les frontières n'ont pas pris en compte le fait que l'ethnie somalie couvre une grande partie du Nord-Est kenyan et toute la région de l'Ogaden en Ethiopie. Cette présence transfrontalière est à l'origine de la guerre de l'Ogaden en 1971, est la source de nombreux problèmes géopolitiques et permet au développement de nombreux trafics, y compris de trafics d'armes.

[4] Ian Lewis; 1964, Somalia, a pastoral democracy

Dans ce contexte de grand désordre, le pouvoir traditionnel et les lois traditionnelles comme le Xeer Issa (Droit de l'Arbre) sont quotidiennement mis en cause par la loi des kalachnikovs dans les mains de jeunes miliciens sans éducation, de plus en plus décalés par rapport à leur société et de plus en plus tôt sous l'emprise de la drogue (le khat étant la plus douce des drogues disponibles). Les efforts de l'ONU, de l'Union africaine et des occidentaux, américains et européens en tête, pour promouvoir la réconciliation et la mise en place d'un gouvernent unifié se sont jusqu'ici avérés vains. La violence inter et intra-clanique a pris parfois des formes extrêmes, certaines réprouvées par la morale et la tradition somalienne. Le règne de la loi du plus fort a accentué les conflits fonciers, les vols de bétail, la mise sous coupe réglée d'une grande partie des populations urbaines et déplacées. C'est cette situation qui a conduit à l'émergence de l'Union des Tribunaux Islamiques (ICU), promouvant un retour à la charia et à l'ordre islamique contre le désordre clanico-politique[5].

L'approche occidentale structurée autour des deux piliers que sont l'Etat centralisé et de la lutte contre le terrorisme a empêché d'avoir une lecture fine des opportunités de la décentralisation (renforcement du poids des autorités des grandes régions plutôt que du pouvoir centralisé à Mogadiscio) et des enjeux de la « déclanisation » des agendas politiques tels que proposée par ICU. Les leçons du passé n'ont pas été tirées : pourtant, la Somalie a posé des problèmes pour toutes les puissances qui ont tenté de la contrôler. C'est dans ce contexte qu'ont été menées les premières utilisations de l'aviation comme outil pour contrer des insurrections, notamment la révolte dite du « Mollah fou » qui au début du 20ème siècle, qui a lutté pendant plus de 20 ans contre les Anglais, les Italiens et les Ethiopiens.

La dernière erreur, sans doute plus grossière, a été de soutenir le déploiement des troupes éthiopiennes en 2006, l'ennemi depuis la guerre de 1977, dans le cadre de la Mission Africaine pour la Somalie (African Mission in Somalia ou AMISOM) pour maintenir en place un TFG (Transitional Federal Governement) très décrié. La défaite de ICU par les Forces armées éthiopiennes (ENDF) a été temporaire. L'union sacrée s'est faite contre le TFG contre la présence de l'UA via l'AMISOM, transformant une nouvelle fois Mogadiscio en champ de bataille. Dans la deuxième moitié de mai 2008, l'opposition armée a fait des gains stratégiques et s'est progressivement ressaisie de toutes les grandes régions au sud du Puntland et du Somaliland dont elle avait été repoussée lors de l'intervention éthiopienne en 2006-2007. Cette opposition armée, composée du mouvement dit « Al Shabbab » (YMM : Youth Mujahideen Movement) et d'une force d'Islam radical (Alliance pour la Relibération de la Somalie –ARS) ainsi que le mouvement politique de l'Union des Tribunaux Islamiques, ont finalement mis l'UA et le reste de la communauté internationale devant un fait accompli : la stratégie des années 2000-2008 a été un échec. L'IUC et ses alliés ne sont plus les résidus d'un mouvement défait, comme certains avaient pu le penser à la fin 2007: ce sont eux qui contrôlent la majeure partie du territoire et des populations et qui ont donc ainsi, la main haute dans les négociations.

Sous la pression internationale (y compris sous celle des voisins kenyans qui voyaient avec inquiétude la population des camps de réfugiés somaliens au Kenya s'accroitre rapidement avec l'exacerbation de l'insécurité prévalant dans les régions somaliennes frontalières -Gedo, Jubaland- affecte le Kenya lui-même), le Président Abdoulahi Youssouf a donné sa démission en décembre 2008, laissant ainsi la place aux dynamiques de négociation sur la piste tracée par les Accords de Djibouti que le Président Youssouf avait régulièrement bloqués.

On aurait pu s'attendre à un retour du calme. Hélas, les forces centripètes qui s'exercent régulièrement sur l'espace politique somalien ont encore fonctionné et l'ARS a éclaté sur le choix de la stratégie à suivre. Tandis qu'une partie du mouvement, suivant le Sheikh Sharif Sheikh Ahmed voulait s'impliquer dans le processus de négociation avec le TFG (processus de Djibouti sous la médiation des Nations unies et soutenu par les puissances occidentales), une autre partie, autour des « durs » de l'ARS (Sheikh Hassan Dahir Aweys, ancien chef du Conseil exécutif de

[5] Processus finalement très proche de celui ayant amené les Taliban au pouvoir en 1996 en Afghanistan.

l'ICU et son secrétaire à la défense, Yusuf Indha'ade) souhaitait rester sur une ligne militaire jusqu'à la victoire et le retrait des forces éthiopiennes. Cette divergence interne à l'ARS entraina de nouvelles vagues de violences et une difficulté croissante pour trouver des interlocuteurs crédibles sur place pour discuter « sécurité ».

Le soutien de la communauté internationale au TFG et à l'AMISOM, y compris les contributions de nombreux pays européens au budget de ce qui a été massivement perçu comme une nouvelle occupation éthiopienne, a conduit au développement d'une grande méfiance des mouvements de l'opposition armée somalienne contre l'ensemble de la communauté internationale. Cette méfiance, renforcée par un ressentiment fort contre la puissance américaine soupçonnée d'agendas politiques divers dans sa Guerre totale contre le terrorisme (GTT) et régulièrement accusée de conduire des opérations anti-terroristes[6], a commencé à laminer toutes les stratégies d'acceptation mises en place par les acteurs humanitaires. Cette tendance s'est très vite transformée en un véritable risque sécuritaire.

La nomination en début 2009 d'un nouveau gouvernement potentiellement acceptable pour toutes les parties, y compris pour la mouvance islamique, a créé un espoir. Mais celui-ci n'a pas, et de loin, tenu ses promesses. Mais tout optimisme qui prévalait a dû être tempéré par l'observation de la réalité sur le terrain. Si Sheikh Sharif Ahmed amenait avec lui une réputation d'intégrité, une légitimité forte dans la mouvance islamique (il avait dirigé l'ARS, et notamment sa faction ARS-Djibouti), une certaine crédibilité face aux « parrains » du TFG et possédait un certain charisme, le chemin a continué à être plein d'embûches. De facto, le TPG continue d'être peu crédible pour la plupart des Somaliens, même dirigé par Sheikh Sharif Ahmed. Le mouvement Al Shabbab, avec qui Sheikh Ahmed était allié quand il dirigeait l'ICU, est resté dans l'opposition et démontre une capacité impressionnante à frapper au cœur du dispositif du TPG et l'AMISOM. La capture des agents français en plein Mogadishu, l'attentat du 17 septembre 2009 qui a coûté la vie du n°2 de la Force AMISOM et gravement blessé le n°1 puis celui du 3 Décembre qui entraina la mort de deux ministres du TFG démontrent combien il faut rester prudent.

Quand Oussama Ben Laden a poussé les Somalis à se battre contre le TFG, la réaction des Somaliens a été plutôt tiède. La force des Shabbad tient plus à leurs capacités à s'être opposer aux Ethiopiens qu'au message sur l'Umma globale portée par Al Qaeda : de fait, leur positionnement « anti clan », leurs appels réguliers pour recruter des « combattants étrangers » et leur enracinement historique dans le sous-clan Habr Gedir (clan Hawiye) représentent des points faibles importants, si ce n'est des points potentiels de rejet (l'appel aux étrangers est accompagné de promesses de mariages avec des femmes somaliennes, une promesse qui est profondément rejetée par la société somalienne[7]). Les autres groupes islamistes, comme le Hizb al-Islam (mouvement issu de la faction ARS-Asmara) ou la mouvance wahhabite qui émerge avec l'argent des associations caritatives du Golfe ont plus un agenda national voire local qu'une vision mondiale. L'Islam sunnite soufi somali s'accommode mal de l'extrémisme.

Pourtant, la communauté internationale continue de plus en plus à lire la crise somalienne à travers le prisme unique de la guerre contre le terrorisme : ceci entrave toute chance d'émergence d'autres perceptives pour comprendre ce contexte. Ceci peut même devenir dangereux quand cette lecture manichéenne entraine des déclarations dont les répercussions sécuritaires sont très sérieuses. La plus récente est celle du dernier Commissaire européen au Développement et à l'Action humanitaire, Karel De Gucht, qui annonçait qu'il fallait soutenir le gouvernement transitoire contre le terrorisme et Al Qaida, alors que la plupart des acteurs humanitaires européens travaillent en zone contrôlée par Al Shabbab et les groupes comme le Hizb al-Islam.

---

[6] Méfiance encore accentuée par les attaques de missiles américains contre les leaders d'Al Shabbab.

[7] On remarque ici la stratégie d'établir des liens de sang, qui a marqué la mise en place des alliances d'Al Qaida avec les Talibans.

2.3. Les entités spatio-politiques de la Somalie contemporaine

La Somalie offre des contextes politiques, humanitaires et sécuritaires très contrastés, largement hérités des découpages coloniaux et de la gestion politique de Syaad Barré.

2.3.1. Le Somaliland :

C'est la seule zone de Somalie où il y ait un réel semblant d'Etat et dans laquelle il y a un gouvernement relativement bien organisé. Cette zone a de nombreuses caractéristiques particulières : son histoire coloniale diffère du reste de la Somalie, car le Somaliland était une colonie britannique. Il y a une relative homogénéité clanique, avec essentiellement les grandes familles Dir (sous clan Gadabursi) et Issaq et une petite représentation Darod sur le plateau Sool-Sanang. L'opposition ancienne et organisée au régime de Mogadiscio, résultat de la politique d'ostracisme menée par Siaad Barré envers les clans Issaq et Dir majoritaires dans le nord a conduit Barré à mener une répression féroce étendue sur cette zone, avec des destructions très considérables des centres de pouvoir urbain. Ces différents facteurs ont permis à ce que très vite après la chute du Président Siaad Barré en 1991, un espace politique particulier se crée. Le « quasi-Etat du Somaliland »[8] s'est alors déclaré indépendant de la Somalie. Et bien qu'il n'ait aucune reconnaissance internationale, les grandes agences de développement ainsi que les ONG y ont développé de nombreux programmes (santé, sécurité alimentaire, mais aussi gouvernance, soutien aux mécanismes réguliers de loi et d'ordre). Les conditions de sécurité qui y prévalent sont de loin les meilleures que l'on trouve sur le territoire somalien. Les Nations unies y sont en phase 3, allant régulièrement jusqu'à 4 pour la sécurité. Il y a des risques importants, les derniers étant une série de menaces d'attentats contre les agences des Nations unies en février-mars 2009 qui ont entrainé l'évacuation d'une partie du personnel de l'ONU.

Les tensions entre les Gadabursi (dont est issu le président du Somaliland) qui inscrivent leur vision à long terme dans une Somalie unifiée et reçoivent pour cela le soutien des Darod et les Issaq peuvent à tout moment s'intensifier. Les tentatives des Al Shabbab et du Hizb al-Islam de mettre un pied au Somaliland sont fréquentes et nul ne sait où ceci peut conduire.

2.3.2. Puntland :

Le Puntland est une entité qui s'est déclarée indépendante il y a environ 6 ans, en tension tant avec la Somalie qu'avec le Somaliland (opposition Dir-Darood notamment pour des questions territoriales sur la zone des plateaux de Sool et Sanang). Immense bande désertique avec une côté très longue et quasi déserte, le Puntland tient une partie de son économie de l'exportation des chameaux vers les pays du Golfe, de la pêche aux requins et de la flibuste. La présence internationale y est infime, et depuis le développement de « l'industrie des otages » sur la côte, la présence onusienne, du CICR et des quelques ONG qui y travaillaient est infime et essentiellement à Bosasso, avec quelques visites de terrain limitées en durée. La nomination récente d'un nouveau gouvernement pourrait faire émerger un peu d'espoir, mais la capacité de ce nouveau pouvoir à gérer la crise permanente de la piraterie sur le Golfe d'Aden et à s'imposer sur une industrie du kidnapping maintenant bien dotée de moyens armés et contrôlant des moyens financiers importants, reste une question sans réponse (voir en annexe 3 la carte de la piraterie).

[8] Grunewald F et Anne Rieu: Entre guerre et paix; les Quasi-Etats, Diplomatie n°30, Février 2008

Les combats inter-claniques ont d'ailleurs repris suite à l'assassinat le 5 août 2009 du ministre de l'Information du Puntland, Warasame Abdi Shirwa, à Galcayo. Et ceci malgré le fait que le président du Puntland a demandé aux *Elders* du sous-clan du ministre de ne pas lancer d'opérations de revanche et a promis de mener les coupables de ce crime devant la justice. Cet exemple montre combien la situation reste imprévisible. La sécurité des acteurs internationaux est jugée actuellement très incertaine et le Puntland est actuellement en « phase 4 » pour les Nations unies.

La crainte des observateurs est qu'une alliance finisse par s'établir entre les chefs de guerre mafieux impliqués dans les prises d'otage dans le golfe d'Aden et les mouvements islamiques. Ceci signifierait en effet un flux de ressources très significatif vers ses derniers, et autant d'armement qui se déversera dans les bases d'Al Shabbab et du Hizb al-Islam au Sud.

2.3.3. Les grandes zones du Centre et Sud Somalie.

Il s'agit là de zones très diverses mais caractérisées par une grande instabilité, avec d'importantes concentrations de personnes déplacées, et une grande fréquence de catastrophes naturelles diverses : inondations, sécheresses, etc. On y trouve une très grande diversité clanique, avec notamment :

- Une dominance des divers sous-clans Hawiye (notamment Abgal et Haber Guédir) qui se battent depuis 1991 pour le pouvoir à Mogadiscio et qui tentent de prendre les terres des minorités Bantous (notamment les riches terres des bourrelets de berge où s'étaient implantées les grandes unités de production de bananes pendant la période coloniale dans les basses vallées de la Shabelle et la Juba) ;
- Des clans Rahawhene plus agraires que pastoraux, très présents dans toute la zone dite du « grenier à sorgho » de la Somalie de la riche plaine des provinces de Bay (zone de Baidoa) et de Bakol (Hoddur).
- Dans le sud, on trouve quelques « anomalies de répartitions » liées aux déplacements forcées du temps de Siad Barré : présence du sous-clan Marehan venant du nord et installé tout au sud, notamment la zone de Kismayo et dans le Gedo.

C'est dans cette zone du Centre et du Sud que l'on trouve les rares groupes ethniques non somaliens, qui payent en général le prix fort de n'être liés à aucun des grands réseaux du système du lignage somalien :

- Les agriculteurs dits « bantous », cultivateurs des rives des deux grands fleuves de Somalie, la Juba et la Shabelle ;
- Les pécheurs Bassouni qui vivent dans l'archipel éponyme entre Kismaayo et la frontière kenyane.

Très touchée par les confrontations des dernières années entre le gouvernement de transition (soutenu par les troupes éthiopiennes jusqu'à leur récent retrait) et les différents groupes armés qui se retrouvaient derrière les « tribunaux islamiques », cette zone reste très turbulente suite à l'éclatement interne de l'ICU et aux affrontements entre factions politiques, chefs de guerre et milices prédatrices. C'est dans cette zone immense que l'on trouve à la fois les situations humanitaires les plus critiques (notamment les dizaines de milliers de personnes déplacées autour de Mogadiscio, mais aussi après chaque grande phase de confrontation) et les plus grandes difficultés d'accès. Pour l'ONU, cette région est classée entre 4 et 5 en termes de sécurité.

Mogadiscio reste un cas particulier avec le morcellement de la ville et de sa périphérie en enclaves contrôlées par une multitude d'acteurs politico-claniques et militaro-mafieux. La capitale de la Somalie est depuis 1991 le lieu de drames permanents et montre des paysages urbains marqués par une rare violence. Les problématiques humanitaires que posent la survie de centaines de milliers de personnes déplacées dans les quartiers urbains et péri urbains y sont extrêmes. L'accès à ces populations est très dangereux pour les acteurs de l'aide. Ceux qui peuvent encore avoir un accès régulier à ces zones meurtries viennent souvent des institutions caritatives islamiques.

2.4. Le cadre régional: un enjeu à ne pas oublier

Le fait que l'ethnie somalie soit si présente dans les pays entourant la Somalie induit nécessairement des interactions entre ces différents contextes et oblige théoriquement à avoir une lecture régionale. On y trouve la clé de la guerre de 1977, avec le mythe de la Grande Somalie et son instrumentalisation dans le cadre de la Guerre froide, mais aussi des réclamations territoriales de certains groupes armés somaliens actuels (Hizb al-Islam) poussées par des pays de la région, notamment l'Erythrée.

Pour les populations pastorales somalies, et notamment les communautés impliquées dans le grand nomadisme camelin, la survie est liée à la mobilité pour suivre les disponibilités fourragères et l'accès aux points d'eau : ces frontières sont pour elles autant d'artéfacts qu'elles traversent ou tentent de traverser l'ensemble de la zone. Cette pratique du nomadisme pastoral renforce la perméabilité des espaces nationaux mais créée régulièrement des conflits transfrontaliers : les zones frontalières sont de facto des zones de trafics importants, notamment pour les armes légères. C'est aussi par rapport à cet agenda régional que doit se réfléchir les jeux d'alliance et les rôles de puissances régionales comme l'Ethiopie, le Kenya et, à un moindre degré, l'Erythrée.

2.4.1. Le Kenya

Le Kenya partage avec la Somalie des centaines de kilomètres de frontière poreuse et les populations d'ethnie somalie sont présentes des deux côtés de la délimitation territoriale. Cette zone reste une région difficile pour les autorités kenyanes car aux soucis nationaux de développement de cette région souvent soumises aux aléas climatiques s'ajoutent régulièrement les difficultés à y maintenir l'ordre. C'est d'ailleurs largement autour de cette problématique, commune avec celle des frontières avec l'Ethiopie, avec le Soudan (pays Turkana) et avec l'Ouganda (pays Karamojo) qu'a été créé le projet « Arid Lands » directement attaché au Premier ministre en 1996, et qui a maintenant un secrétaire d'Etat en propre (Ministère d'Etat pour le développement du Nord Kenya et autres zones arides). C'est aussi au Kenya qu'on eu lieu de nombreuses négociations de paix pour la Somalie depuis 1992 et les factions et les chefs de guerre somaliens ont tous leurs « bureaux de représentation » soit à Nairobi, soit à Mombassa. Enfin, c'est au Kenya que sont basés les appareils d'aide pour la Somalie, tant pour les Nations unies (avec plus de 400 personnes), le CICR que pour les ONG et les bailleurs. La diaspora somalienne est aussi très présente au Kenya, et est perçue à la fois comme un risque (infiltration par les mouvements terroristes) et une opportunité (garder un lien social avec les communautés à l'intérieur d'un pays difficile d'accès). C'est dire l'importance des interactions entre ces deux pays, et ceci représente un élément important de l'équation de l'aide en Somalie.

L'intérêt des américains sur la Somalie est ancien (voir leur engagement dans l'UNOSOM en 1992 et les difficultés qui ont suivies), mais ce sont les attentats contre l'Ambassade américaine de Nairobi qui ont initialement entrainé la Somalie dans l'écran radar de la Guerre totale contre le terrorisme. Une partie importante de la diaspora somalienne vit entre Nairobi et Mombassa. De plus, le Kenya abrite un nombre important de réfugiés Somaliens dans toute une série de camps à l'est du pays. L'enlèvement de trois humanitaires dans l'été 2009 par des miliciens somaliens dans le nord du Kenya et leur transfert vers la Somalie montre, si c'était encore nécessaire, la perméabilité de la frontière.

2.4.2. L'Ethiopie

Les conflits entre l'espace somali et les empires éthiopiens sont anciens et bien présents dans l'inconscient collectif somalien. Dans Mogadiscio subsistent les socles de béton des statues des héros nationaux somaliens ; celle de Mohammed Gurrey, le « Gaucher », qui avait manqué de peu de détruire l'Éthiopie chrétienne au 16e siècle. La guerre de 1977 dite « Guerre de l'Ogaden » avait été déclenchée par le président Syaad Barré dans le cadre de sa stratégie de recréer une « Grande Somalie ». Depuis les relations entre les deux pays sont tendues et le conflit interne dans la Région Somalie entre le mouvement indépendantiste du Front national de libération de l'Ogaden (ONLF) et l'armée éthiopienne mais aussi des interférences fréquentes entre les groupe armés somalis et le territoire de l'Ogaden constituent la raison principale de l'intérêt si fort des autorités éthiopiennes pour tout ce qui se passe de l'autre côté de la frontière.

Mais les menaces régulièrement faites à l'encontre des compagnies pétrolières qui travaillent ou souhaitent s'impliquer dans cette région d'Ethiopie inquiètent aussi fortement les autorités d'Adis Abada : en Avril 2007 une attaque de l'ONLF sur une plateforme d'exploration chinoise avait tué 65 Ethiopiens et 9 travailleurs chinois, ce qui avait alors entrainé un gel temporaire des activités d'exploitation de la compagnie chinoise qui exploitait les puits. "L'ONLF rappelle fermement aux compagnies multinationales que l'Ogaden (sud) est une zone de guerre et qu'elles ne doivent pas y conduire des affaires tant qu'il n'y a pas de solution politique au conflit", indiquait encore un communiqué de presse de l'ONLF en septembre 2009.

2.4.3. La république de Djibouti

La guerre de 1977 avait aussi fortement affecté la partie Nord de la Somalie et la frontière avec Djibouti. Le fait que des bases militaires importantes (française, mais aussi américaine) installées sur le territoire djiboutien accueillent une partie importante du dispositif d'espionnage sur la Somalie (écoutes) et contribuent de façon significative à l'entrainement des forces somaliennes du TFG attribue à cette petite république une position particulière. Elle a pour l'instant été à l'abri de problèmes graves du fait de son équation clanique particulière et des difficultés qu'on les groupes du Sud et du Centre à intervenir dans une zone où ils n'ont pas (encore) de réseau bien implanté.

2.4.4. L'Erythrée

Le soutien de l'Erythrée à certaines factions opposées au TFG, et notamment au Hizb al-Islam issu de la faction ARS-Asmara doit se comprendre dans l'opposition entre ce pays et l'Ethiopie. Cet antagonisme date de la période du Négus Hailé Sélassié et s'est renforcée sous la dictature de Mengistu Hailé Mariam, durant laquelle les mouvements érythréens se sont battus pour obtenir leur indépendance de l'Ethiopie, qu'ils ont finalement obtenue en 1993. Un conflit armé frontalier a éclaté en mai 1998 et à surpris la plupart des observateurs, tant les enjeux de quelques vallées de sable semblaient anodins. L'accord de paix signé entre les deux parties le 18 juin 2000 n'a pas refermé les blessures anciennes même si les présidents des deux pays sont d'anciens camarades de la résistance contre la dictature du « Négus Rouge » Mengistu. La dernière décision de la Cour Internationale de Justice (Août 2009) qui demande à l'Erythrée de payer 174 Millions de US$ à l'Ethiopie, alors que cette dernière ne devait payer que 164 Millions US$ dans le cadre des compensations post-conflit, n'arrange évidemment pas les choses.

Depuis, la règle « les ennemis de mes ennemis sont mes amis » préside aux décisions d'alliance du gouvernement érythréen, même s'il y a peu d'accointance idéologique entre le gouvernement séculier à tendance marxiste de l'Erythrée et les islamistes du Hizb al-Islam.

3. L'AIDE HUMANITAIRE EN SOMALIE

3.1. Somalie, terre d'innovation

L'aide humanitaire en Somalie est ancienne et date du début des années 80, lorsqu'il a fallu gérer les mouvements de réfugiés éthiopiens. La Somalie est depuis devenue une zone qui met en test permanent la plupart des hypothèses et présupposés de l'action humanitaire, notamment autour de la gestion de la sécurité par l'acceptation. Les humanitaires continuent de payer les errements des années 90, quand les agences travaillant en Somalie, CICR inclus, ont eu recours à la protection payante via les fameux « technicals » (véhicules 4X4 avec armements lourds installés à l'arrière) d'abord dépendants des structures traditionnelles, puis de plus en plus rapidement des « chefs de guerre » et de leurs milices privées : protéger l'aide est alors devenue une activité très lucrative, et il est pour l'instant impossible de s'extirper de ce type de pratique.

Depuis, les humanitaires ont du faire face à des défis permanents sur la sécurité de leurs équipes, du fait de la fréquence importante des incidents (prises d'otages, attaques de base, menaces de mort, etc.). Ils ont dû développer de nouvelles approches et de nouveaux outils de travail pour identifier, comprendre et répondre aux besoins des populations :

- La Somalie est depuis 1991 l'un des berceaux des grands programmes de sécurité alimentaire et de soutien aux secteurs de l'élevage, de l'agriculture et de la pêche en contexte de conflit actif ,
- De nouveaux outils d'appui au diagnostic et de suivi des situations et de priorisation des actions avec la Food Security and Nutrition Analysis Unit (FSNAU) et le système de classification humanitaire (IPC) qui s'y sont développés ;
- De nombreuses méthodes innovantes de travail sur le terrain avec des ONG somaliennes ou du personnel national, en termes de « contrôle à distance » (remote control) ;
- De nouvelles méthodes de suivi et de triangulation de l'information grâce à des outils et la mise en place de réseaux nouveaux via les diasporas.

La Somalie fait aussi partie des pays pilotes dans lesquels ont été mis en place très tôt, dès 2006, la nouvelle forme de coordination technique insufflée par la réforme humanitaire des Nations unies, les « clusters ». Ces clusters se sont surimposés au système de coordination existant précédemment, le SACB (le système de coordination de l'aide en Somalie, ou Somalia Aid Coordination Body).

3.2. La présence humanitaire en Somalie

La présence humanitaire est à la fois le reflet de l'histoire « somalienne » de chacune des organisations qui y travaillent et celui de la situation de la sécurité et de l'accès au terrain au « temps t ».

Au Somaliland, et dans une moindre mesure au Puntland, la présence de l'aide internationale est importante, avec un nombre élevé d'agences onusiennes et d'ONG et un déploiement significatif de personnel expatrié. Le PNUD y mène de nombreux programmes complexes d'appui à la gouvernance, au déminage, etc.

Tout change quand on passe au centre et au sud. Dans ces zones très difficiles, alternent combats d'intensités diverses, inondations, sécheresses (les provinces de Bay, de Bakol et dans un moindre mesure d'Hiran étaient les «greniers à mil et à sorgho » de la Somalie et sont très sensibles à la sécheresse). Ces catastrophes induisent des déplacements massifs de populations, notamment autour de Mogadiscio (corridor d'Afgoye en particulier). La base Juba et la zone de Kysmanyo sont elles aussi des régions très dangereuses. Les quelques « îlots de calme » comme Merca, où des ONG a implantation très ancienne avaient réussi à négocier une présence avec les différents acteurs de la violence sont elles-mêmes devenues « à haut risque ».

La présence des humanitaires au centre et au sud est de plus en plus parcellaire, du fait de l'insécurité grandissante. Elle se réduit à trois composantes dont la cartographie est ancienne, et n'a pas été remise à jour pour des raisons de sécurité[9] :

- La présence de quelques bureaux d'ONG internationales qui avaient réussi à conserver quelques expatriés jusqu'à que l'augmentation du risque de prise d'otage ou la réalité de tels incidents entrainent le départ des ONG de leurs bases pourtant anciennes comme celle de MSF à Hodur (Bakol), de ACF[10] à Wadjid (Gedo) ou de DRC à Belet Whuene (Hiran) ; Il n'y a maintenant plus de présence permanente ()
- La présence des antennes des ONG internationales tenues par des équipes nationales. Ceci représente la majeure partie de la présence des ONG internationales ;
- La présence large d'ONG somaliennes de qualité et de compétence très variables, dont certaines sont de vraies émanations de la société civile et d'autres de simples prête-noms pour permettre à d'habiles hommes d'affaires d'accéder aux ressources de l'aide internationale ;
- La présence des bureaux des Nations unies, qui soit sont des installations discrètes uniquement utilisées par du personnel somalien (la grande majorité des points présentés sur la carte ci-dessous), soit sont des espaces bunkérisés desquels on ne sort quasiment pas sauf pour se rendre à l'aéroport sous forte escorte. Les principaux bureaux de l'ONU les mieux protégés, comme celui de Wajid dans le Gedo, de Baidoa dans la province de Bay ou les bases de l'UNICEF dans le « Corridor d'Afgoye » à l'ouest de Mogadiscio ont été attaqués au cours des derniers mois et ont été évacués, représentant une perte nouvelle de crédit pour l'ONU. Les missions qui se rendent à Mogadiscio en général n'y restent qu'une journée et se réfugient sous escorte dans la base de l'AMISOM dans la dite « Zone Verte » (modèle hérité de l'exemple irakien).

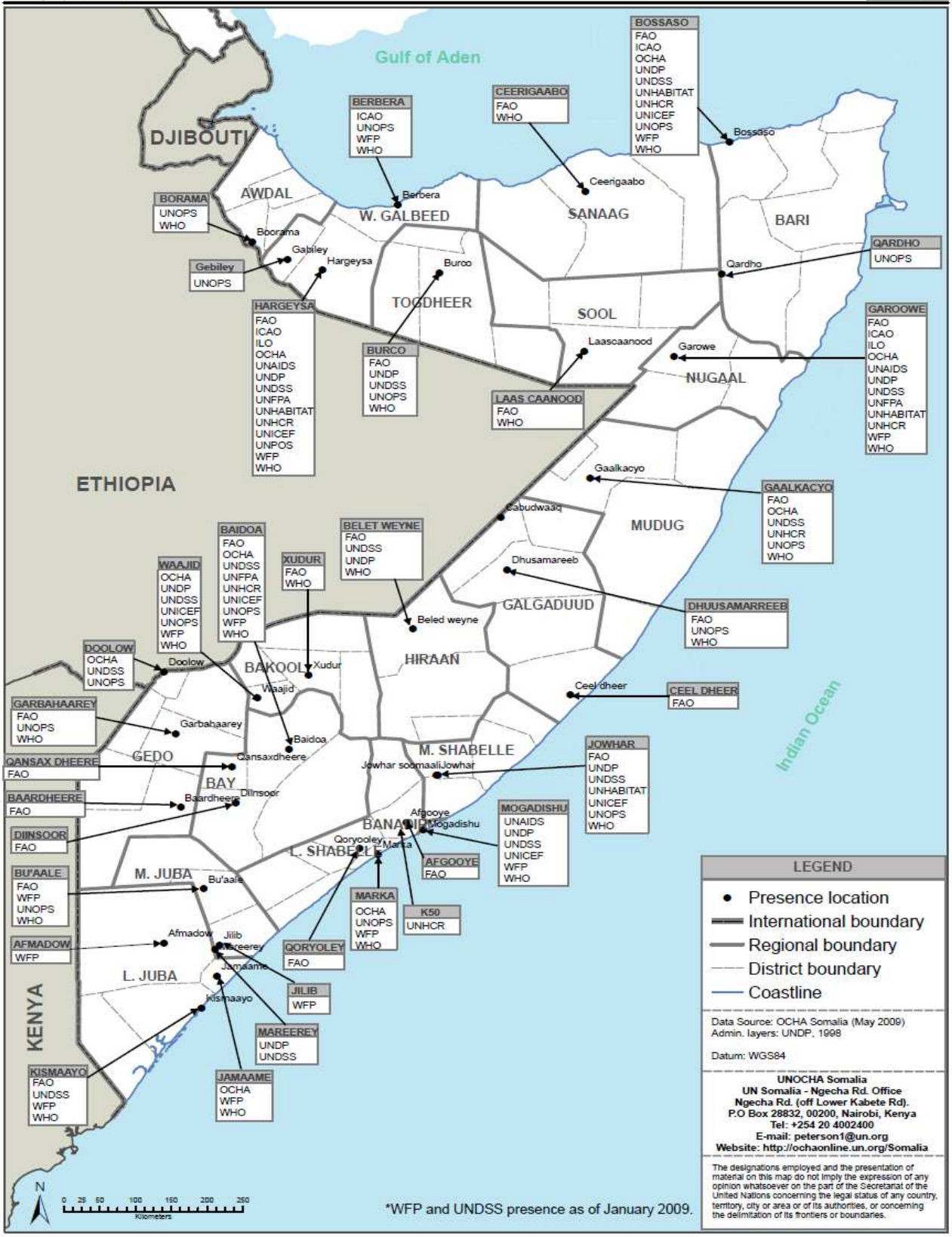
[9] Il est par exemple très difficile de pour trou ver une carte à jour de la présence des ONG sur le terrain, car vu la présence régulière des divers mouvements somaliens sur internet, ces cartes peuvent entrainer des risques pour les équipes sur le terrain

[10] ACF s'est retiré après la prise d'orage de leur équipe et des pilotes de leur avion en 2008

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

SOMALIA - UN PHYSICAL PRESENCE

May 2009*

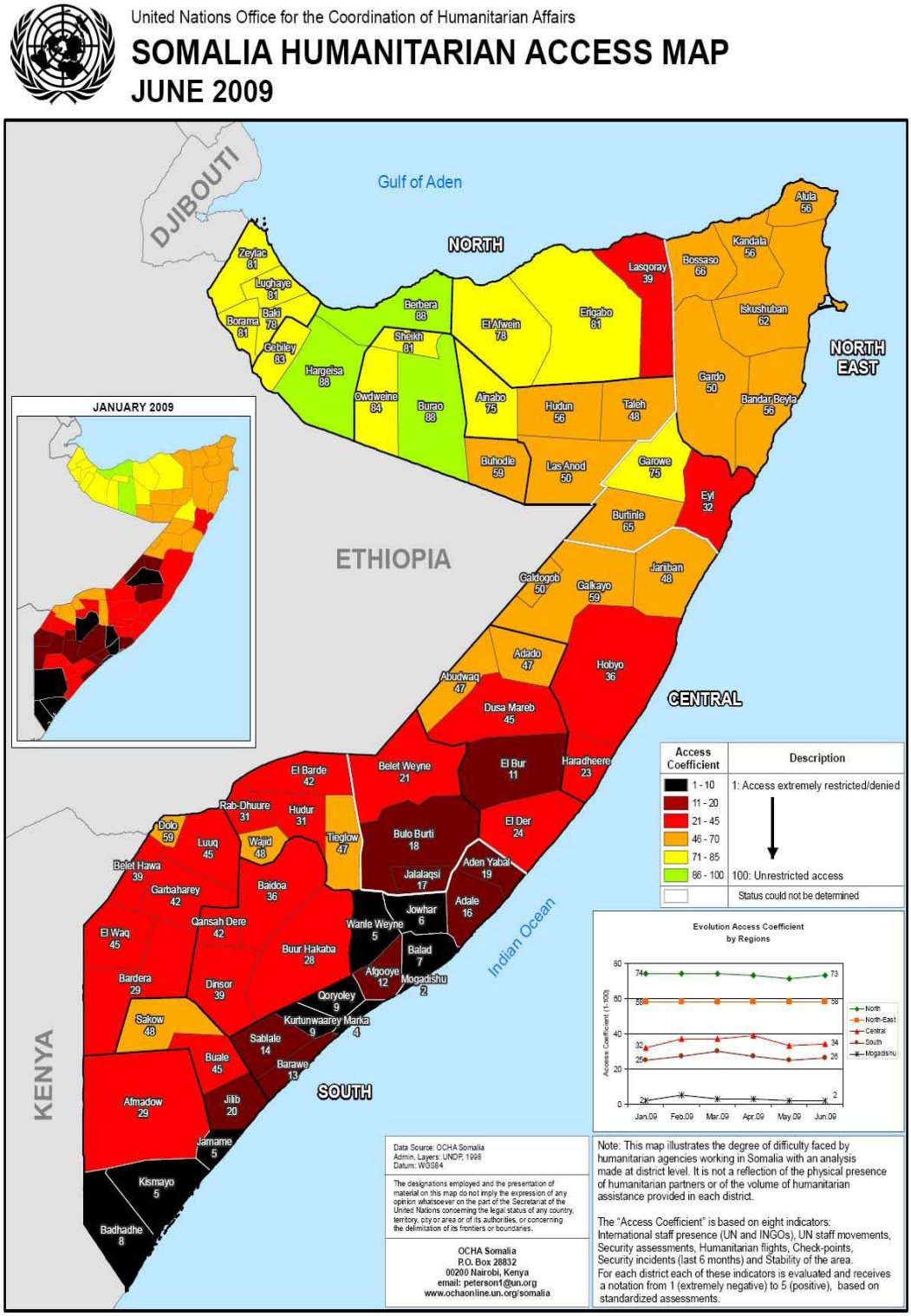


3.3. Cartographie de l'accès

Le BCAH produit depuis plusieurs mois des cartes d'accessibilité qui sont publiques et disponibles dans les rapports du BCAH sur l'accès en Somalie (voir le site **http://ochaonline.un.org/somalia)**

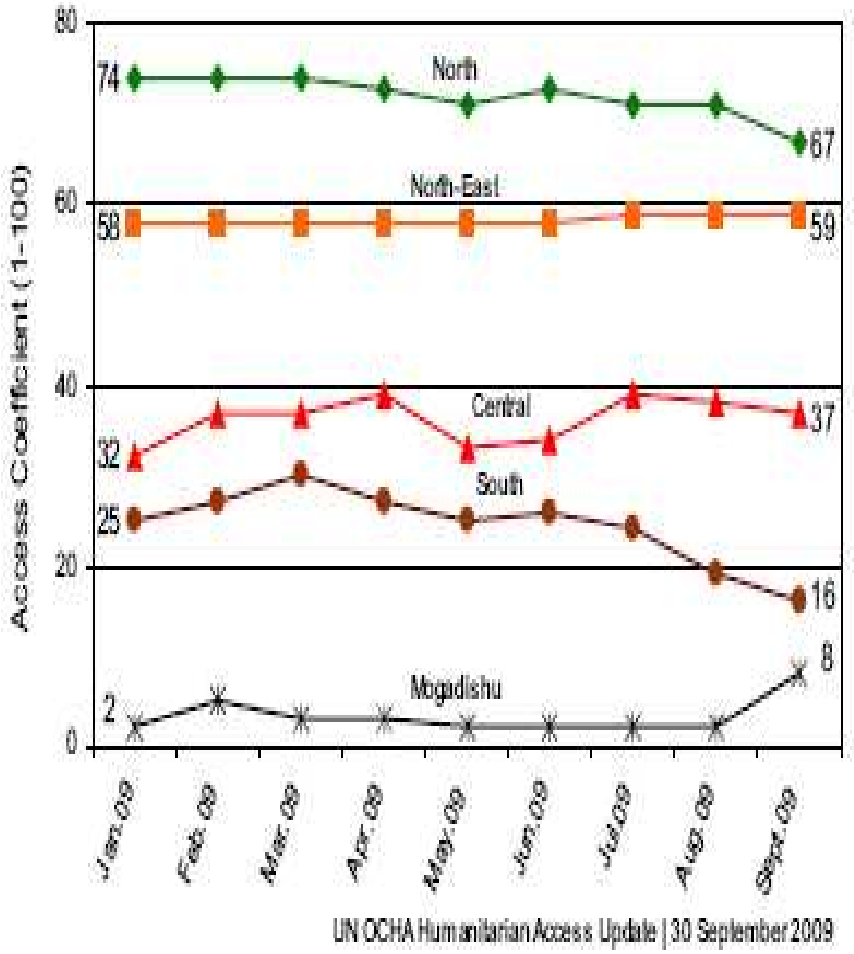
Cette cartographie des problèmes d'accès est basée sur une typologie qui décrit dix raisons principales bloquant l'accès aux populations

1. Déni de l'existence des besoins humanitaires et du droit à l'assistance comme principe opérationnel ou pratique systématique ;
2. Freins et restrictions prévenant l'entrée des agences, des biens nécessaires à l'assistance et de leur personnel dans le pays.
3. Restrictions ou interférences avec le passage des agences, personnel et biens à travers le pays.
4. Opérations militaires et existences de combats actifs dans la zone d'action des humanitaires.
5. Menaces et violences envers les humanitaires
6. Interférences dans la conduite des programmes .humanitaires.
7. Présence de mines et de munitions non explosées (UXO).
8. Contraintes et blocages physiques.
9. Gestion institutionnelle de la sécurité et restrictions procédurières.
10. Restrictions ou obstructions de l'accès des populations aux services et à l'assistance humanitaire.



Les barrages et points de contrôle divers (check points) sont une des formes classiques de blocage qui ralentit l'aide humanitaire. Les statistiques ci-dessous montrent l'évolution temporelle et régionale de ce problème des check points.

Dans ce graphe établis en fonction d'une échelle de 0 à 5, les niveaux sont calculés de la façon suivante:



1= Check-points fréquents empêchant les mouvements, avec parfois des incidents mortels rapports à ces check-points; rendant la zone si difficiles que les transporteurs n'osent plus y aller ;
2= Check-points empêchant occasionnellement les mouvements du personnel humanitaires et des marchandises ;
3= La présence de check-points ou de points de contrôles administratifs; avec des pratiques d'intimidation et de taxation fréquentes mais insuffisantes pour entraver complètement l'accès ;
4= Présence de check-points ou de points de contrôles administratifs mais sans violence et rarement de taxation. Les mouvements ne sont pas bloqués;
5= Pas de check-points dans le district ou de simples points de contrôles administratifs.

Il est intéressant de noter que depuis la prise de contrôle de nombreuses zones par les mouvements islamiques, le nombre de ces barrages dans les districts a diminué, notamment dans le Sud et Centre, sauf bien sûr à Mogadiscio. Depuis avril 2009, la circulation des véhicules commerciaux et des biens vers les régions centrales, du sud et vers le nord se fait largement sans entrave pour les acteurs économiques somaliens. Il en est évidemment toute autre chose pour les humanitaires internationaux.

3.4. Diagnostic et suivi des besoins

3.4.1. Besoins humanitaires et enjeux de diagnostic et de suivi

La capacité de réaliser des diagnostics précis sans interférence extérieure et de pouvoir les mettre à jour régulièrement est au cœur des principes d'indépendance et d'impartialité. Le contexte somalien pose des questions majeures pour la réalisation de ces diagnostics et toute une panoplie de méthodes et d'outils a été développée pour faire face à ses difficultés.

Parallèlement au suivi des paramètres qui configurent la compréhension des besoins (situation nutritionnelle, résultats des récoltes, conflictualité, déplacement, etc.), il est indispensable de pouvoir suivre l'avancée des programmes, d'adapter les modalités d'action, d'enregistrer les progrès et de pouvoir rendre compte aux bailleurs de fonds[11]. Ceci se décline à deux niveaux :

- Niveau individuel de chaque agence (suivi individuel des programmes spécifiques de l'agence);
- Niveau collectif inter-agences (à la fois pour un suivi collectif des besoins et pour une mutualisation possible de ressources pour mettre en place des outils qui sont trop coûteux pour chaque agence prise individuellement).

Niveau individuel de chaque agence :

Au niveau individuel de chaque agence, le premier paramètre à prendre en compte pour définir la capacité à mener à bien un suivi effectif des programmes est la possibilité d'avoir une présence sur le terrain (voir chapitre 5). Le deuxième paramètre est la capacité à imaginer des méthodes novatrices de triangulation de l'information.

Plusieurs facteurs influent la réalité de ces suivis :

- Le niveau de compréhension du contexte et de ses acteurs au niveau local. La qualité du recrutement et la préparation des cadres internationaux qui gèreront les opérations en Somalie est là un enjeu essentiel du fonctionnement des mécanismes de diagnostic et de suivi des actions humanitaires en Somalie;
- La qualité du réseau sur place avec les différentes parties prenantes (chefs traditionnels, autorités religieuses, associations locales, mais aussi intellectuels somaliens et autres faiseurs d'opinion) et les équipes somaliennes pour réaliser ce suivi des besoins et des programmes ;
- La simplicité ou la complexité des programmes et des indicateurs à suivre : autant il est relativement simple de compter des puits creusés, de vérifier si une école a été construire ou pas, autant il est beaucoup plus compliqué, plus consommateur de temps de suivre les niveaux nutritionnels d'une population ou de réaliser des enquêtes post-distribution alimentaire ;
- La possibilité de mettre en place des outils comme le géo-référencement des projets, de pouvoir prendre des photos ou des films et de les envoyer (ceci semble devenir dans certaines zones de plus en plus difficiles car certaines parties prenantes sur place ont peur que ceci serve à du renseignement militaire);
- Les relations développées avec la diaspora, notamment ses représentants vivant à Nairobi, qui gardent des liens téléphoniques réguliers avec les lieux d'origine (notamment pour les transferts d'argent aux familles) et qui peuvent relativement facilement demander des informations sur la mise en place des programmes.

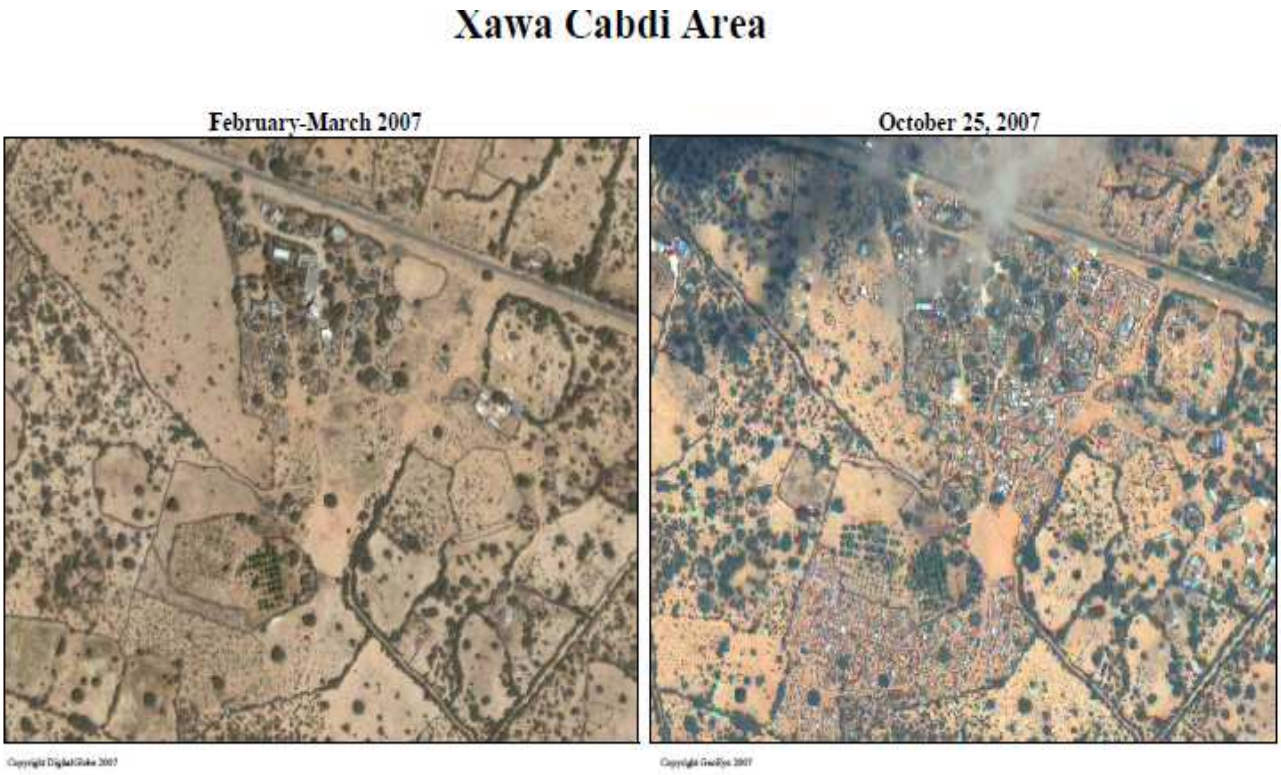
[11] Le suivi et l'évaluation des programmes sont des clés fondamentales du « cycle de gestion des projets » tel qu'utilisé, sous une forme ou une autre, par la plupart des bailleurs institutionnels.

Niveau collectif inter-agences :

Le suivi des besoins et des programmes dans un contexte comme la Somalie peut demander le développement d'outils collectifs basés sur des technologies coûteuses, comme l'imagerie satellitaire.

L'image ci-dessous, prise au dessus du Corridor d'Afgoye (entre Jowar et Mogadiscio) permet par exemple de suivre les évolutions des sites de déplacés dans le corridor. Elle permet, si on la lie à une base cartographique géo-référencée, de positionner les programmes en cours et d'en suivre l'évolution. Une agence seule peut rarement payer les coûts de la mise en place de la base de données satellitaires mais un groupe d'institutions peut éventuellement mutualiser des ressources pour ce faire.

Image satellite d'un site de déplacés du Corridor d'Afgoye



Les outils en place sont essentiellement liés aux différents mécanismes de coordination qui existent pour le contexte somalien. D'un côté, la dynamique de coordination liée au SACB est basée sur des agendas de développement qui datent des années 1996, lorsqu'avec les premières grandes conférences de réconciliation de Nairobi existait l'espoir de la mise en place d'un gouvernement d'union nationale qui devrait devenir à la fois le récipiendaire du « pouvoir de coordination » et l'acteur du redressement du pays. Ce SACB a démontré ses faiblesses de réactivité, ce qui a entrainé en 2006 à la mise en place du pilier « cluster » de la réforme des Nations unies, à l'initiative du représentant du BCAH de l'époque.

Les outils de suivi qu'offrent les clusters comprennent, entre autres :

- Les cartes de « qui fait quoi et où » (3 W : Who does What and Where) ;
- Les cartes de réalisation des programmes ;
- Les comptes-rendus des réunions de chacun de ces clusters, qui sont plus ou moins partagées et parfois disponibles sur le site http://ochaonline.un.org/somalia.

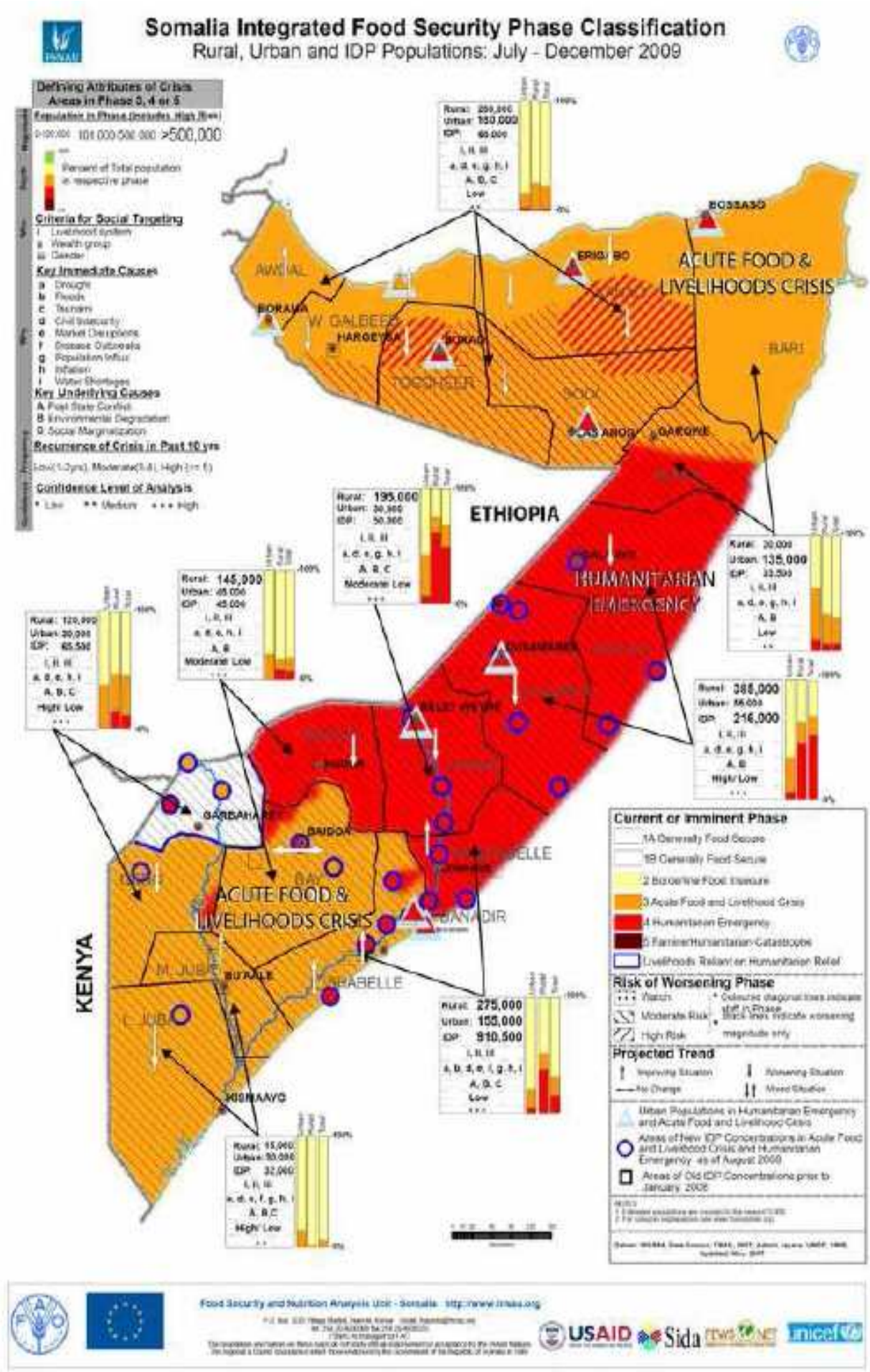
Vu les caractéristiques de la société somalienne (nomadisme, agro-pastoralisme) et les impacts des crises depuis 1991, des outils et méthodes développés s'articulent autour de trois grandes questions techniques (sécurité alimentaire et nutrition; mouvements de populations et besoins des populations déplacés; gestion de l'eau et des territoires) et de la nécessité de faire une synthèse de l'ensemble des informations. C'est à cet ensemble de problématiques que les outils présentés ci-dessous tentent de répondre.

3.4.2. La FSNAU et le système IPC « classification des phases humanitaires »

En l'absence d'un gouvernement réel avec ses ministères techniques (de la Santé, de l'Agriculture, notamment), le suivi de la situation humanitaire ne peut être que le fait de la communauté internationale. Pendant longtemps, seul l'outil d'alerte précoce financé par USAID, le « Famine Early Warning System » (FEWS), permettait de suivre la situation de façon globale, mais à distance. Dans la fin des années 90, un mécanisme nouveau, la Food Security Analysis Unit (FSAU) rebaptisée récemment Food Security and Nutrition Analysis Unit (FSNAU) a été mis en place, avec un fort soutien des bailleurs (Commission européenne, SIDA, USAID, ACDI, DFID), mais aussi de certaines agences opérationnelles de l'ONU (UNICEF, UNHCR) qui avaient eux aussi une grande soif d'information sur la situation humanitaire en Somalie.

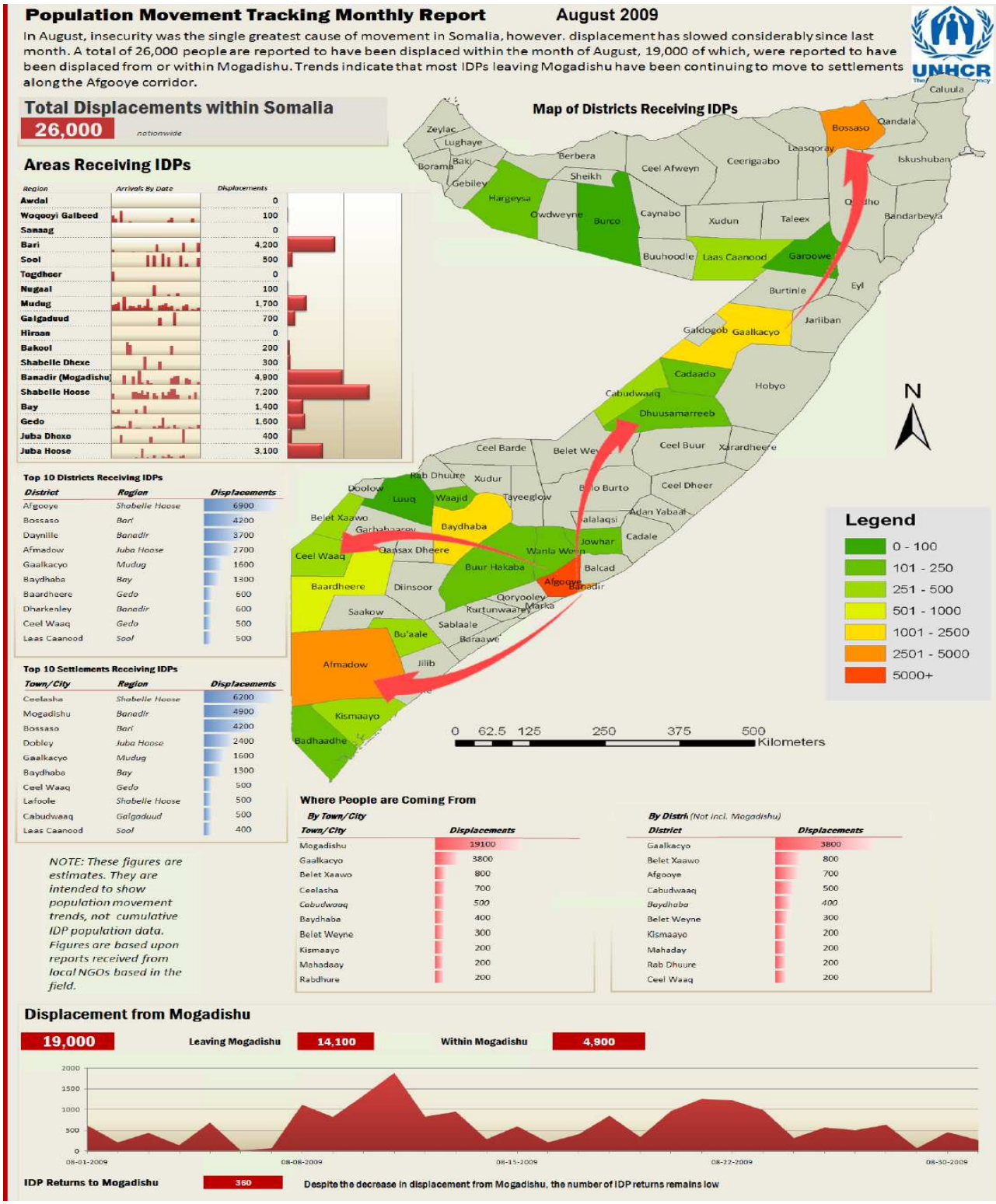
Largement soutenu par la FAO au niveau technique, la FSNAU réunit les informations collectées par les différents acteurs humanitaires (enquêtes nutritionnelles, évaluation des récoltes, etc., et organise la recherche et la compilation d'informations manquantes, notamment sur les prix des produits sur les marchés, l'état d'avancement des travaux agricoles, les mouvements des troupeaux, le niveau de l'eau dans les puits, etc. Les informations sur la conflictualité sont aussi intégrées dans la réflexion globale sur l'insécurité alimentaire (voir carte présentée au paragraphe 4.2.3.). La FSAU produit de nombreuses cartes et rapports, ainsi que des notes régulières sur l'état de la sécurité alimentaire dans le pays. Les deux produits les plus attendus sont le rapport sur la récolte de la saison Gu (saison des pluies de printemps) et celui sur la récolte de la saison Deyr (saison des pluies d'automne). C'est à partir de ces deux rapports que les donateurs principaux font leur programmation humanitaire pour les six mois qui suivent. On notera néanmoins des rapports intermédiaires qui sont essentiels dans leur rôle de système d'alerte précoce : les suivis des précipitations, des prix sur les marchés (et notamment l'évolution du ratio des prix céréales/bétail) et des mouvements anormaux de troupeaux sont des instruments indispensables pour l'anticipation des besoins. Dans le contexte actuel du manque d'accès au terrain et de l'absence d'un ministère de l'agriculture crédible et présent sur l'ensemble du territoire, la FSNAU joue un rôle indispensable d'information sur la situation humanitaire en Somalie.

Ce travail est devenu l'outil principal d'appui à la décision d'un système humanitaire à la fois assez systématique et précis, à la fois proche et éloigné du terrain, qui a besoin d'informations clés pour décrire la situation sur le terrain, mais qui a peu de moyens de les valider et de vraiment trianguler les sources. Ceci a conduit à la mise en place d'un système dit « Integrated Food Security Phase Classification system » (IPC) qui détermine 5 grandes phases de gravité de situation en fonction du degré d'urgence. A partir de ce système et des cartes des phases qui en découlent, il est théoriquement possible d'avoir une vision globale des besoins et de pouvoir, de façon stratégique, mobiliser des ressources. Mais ni l'échelle et ni le niveau d'analyse ne permettent réellement de concevoir un projet, ni de le suivre. Le travail de terrain reste donc indispensable, quelque soit les modalités opératoires qui sont choisies (voir chapitre 5).


Somalia Integrated Food Security Phase Classification
Rural, Urban and IDP Populations: July - December 2009
Defining Attributes of Crisis Areas in Phase 3, 4 or 5
Population in Phase (includes High Risk)
>500,000
Percent of Total population in respective phase
Criteria for Social Targeting
Key Immediate Causes
Key Underlying Causes
Recurrence of Crisis in Past 10 yrs
Confidence Level of Analysis
ACUTE FOOD & LIVELIHOODS CRISIS
ETHIOPIA
HUMANITARIAN EMERGENCY
KENYA
BOSSASO
ERIGABO
BORAMA
HARGEYSA
BOKAD
GAROWE
GARBAHAREY
BAIDOA
BANADIR
BU'AALE
KISMAAYO
Current or Imminent Phase
1A Generally Food Secure
1B Generally Food Secure
2 Borderline Food Insecure
3 Acute Food and Livelihood Crisis
4 Humanitarian Emergency
5 Famine/Humanitarian Catastrophe
Livelihoods Reliant on Humanitarian Relief
Risk of Worsening Phase
Watch
Moderate Risk
High Risk
Projected Trend
Improving Situation
Worsening Situation
No Change
Mixed Situation
Urban Populations in Humanitarian Emergency and Acute Food and Livelihood Crisis
Areas of New IDP Concentrations in Acute Food and Livelihood Crisis and Humanitarian Emergency as of August 2009
Areas of Old IDP Concentrations prior to January 2008
Food Security and Nutrition Analysis Unit - Somalia http://www.fsnau.org
USAID
Sida
unicef

3.4.3. Le système de suivi des mouvements de populations du HCR

Un autre outil intéressant de suivi des besoins, encore relativement nouveau, est le système de suivi des mouvements de populations mis en place par le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR). La connaissance des mouvements de populations est à la fois un très bon outil de suivi des besoins (lieux à cibler, nature des besoins) mais aussi pour l'analyse des évolutions politiques et humanitaires sur le terrain. Certes, il faut plus s'attacher aux tendances qu'aux chiffres, car les estimations démographiques précises alors qu'il n'y a pas d'accès régulier et continu est un exercice périlleux. Néanmoins, l'analyse de ces évolutions spatio-temporelles permet une réflexion utile pour suivre et anticiper l'évolution des besoins.



3.4.4. Le système de suivi des problèmes d'eau et de gestion foncière

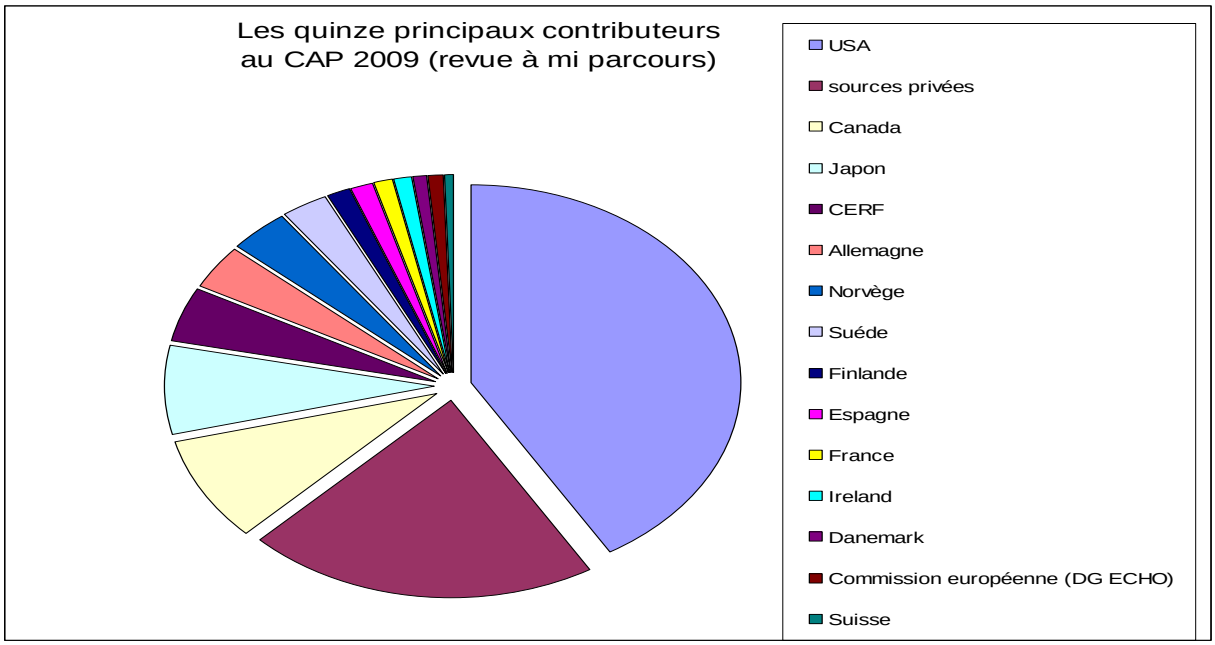
Le projet SWALIM (Somali Water and Land Information Management) mis en place et animé par la FAO est une dynamique originale pour suivre l'évolution des ressources en eau et des projets y afférant dans le contexte somalien. Outre un atlas dynamique des ressources en eaux du pays régulièrement mis à jour, le projet SWALIM met en place une cartographie des forages, des puits et autres ressources en eau et la distribue aux agences qui en ont besoin (pour l'instant existe seulement celle pour le Nord). Le projet compile aussi tout ce qui sort sur l'eau en Somalie et dans la région grâce à une bibliothèque virtuelle. Pour plus d'information, le site http://www.faoswalim.org/ est très bien conçu. L'acteur humanitaire qui souhaite trouver de l'information sur l'eau et l'assainissement dans ce contexte trouvera là une base solide et à jour.

3.5. Les financements de l'aide en Somalie

Les financements d'aide à la Somalie peuvent être classés en plusieurs catégories :

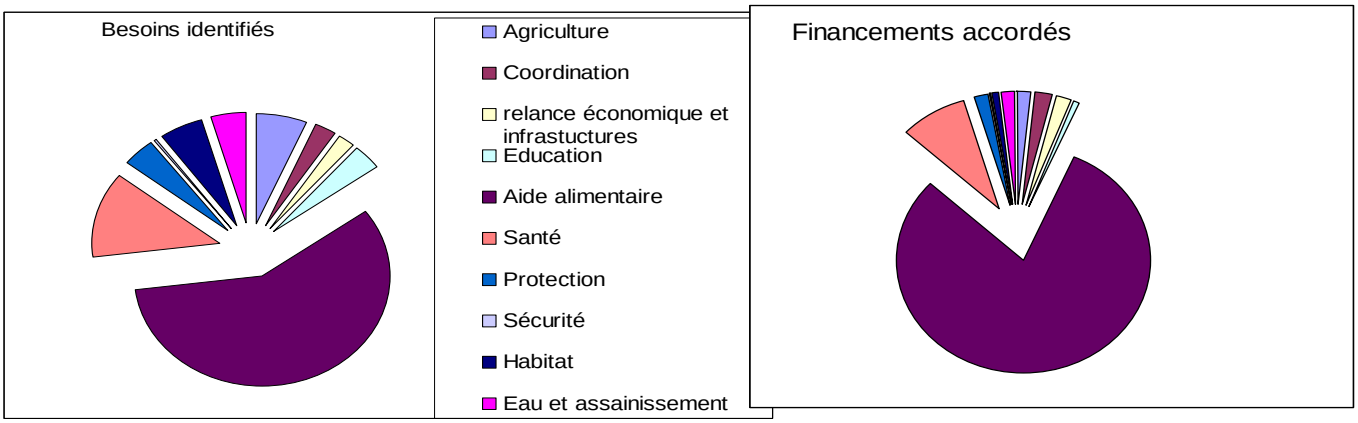
- L'aide humanitaire enregistrée dans les mécanismes classiques, notamment le Financial Tracking Service (FTS) du BCAH. Cette aide comprend à la fois celle qui est mobilisée via le CAP et celle qui existe hors CAP mais pour laquelle le pays donateur fait l'effort d'enregistrer ses financements sur le site du FTS;
- L'aide au développement des pays de l'OCDE et qu'il est possible de retracer à travers les déclarations à l'OCDE ;
- L'aide humanitaire venant des institutions islamiques, et notamment celles financées par les pays du Golfe, qui est rarement inscrite dans les mécanismes de suivi classiques ;
- L'aide financée par des sources privées, notamment le secteur économique (les « business men » somaliens) et par la diaspora, ces deux sources étant sans doute très importantes et sous évaluées mais restant quasiment impossibles à quantifier.

L'analyse des flux de ressources financières de l'aide en Somalie n'et donc que très partielle, les flux venant des pays du Golfe et des sources privées (diaspora, secteur privé) étant très significatives mais à ce stade impossible à quantifier. Seule l'analyse des bailleurs contribuant au CAP ou rapportant leurs aides au FTS peut être réalisée. En 2009, à la date de revue du CAP, les quinze principaux pays contributeurs à l'appel consolidé sont les suivants :



Les réponses des bailleurs au CAP montrent chaque année la même tendance : le sous-financement d'un certain nombre de secteurs vitaux, comme l'eau et l'assainissement, l'agriculture ou la santé, alors que l'aide alimentaire est en général bien pourvue.

Secteurs principaux (Revue du CAP 2009 à mi parcours)	Besoins identifiés (A)	Financements accordés (B)	(B) en % de (A)
Agriculture	$ 52 120 717,00	$ 6 664 526,00	13
Coordination	$ 24 058 721,00	$ 9 077 656,00	38
Relance économique et infrastuctures	$ 18 011 273,00	$ 8 393 200,00	47
Education	$ 29 211 456,00	$ 2 948 463,00	10
Aide alimentaire	$ 475 376 040,00	$ 328 300 212,00	69
Santé	$ 102 517 803,00	$ 35 519 636,00	35
Protection	$ 33 009 716,00	$ 7 380 035,00	18
Sécurité	$ 4 412 493,00	$ 785 252,00	16
Habitat	$ 44 090 082,00	$ 3 576 085,00	8
Eau et assainissement	$ 36 880 739,00	$ 6 669 901,00	18



Il est important de noter les exigences croissantes qui s'exercent sur le contrôle de l'utilisation des fonds alloués à la Somalie, liés notamment la montée en puissance de dispositifs tels que l'Office for Foreign Assests Control (OFAC). L'OFAC vérifie si les conditions de suivi et de contrôle de l'aide sont suffisantes pour assurer une limitation satisfaisante du risque de détournement de l'aide par des groupes particuliers qui seraient sur la liste des entités «terroristes». Une «matrice des risques dans le secteur caritatif» a été ainsi mise en place. Ces contraintes pèsent surtout sur des institutions comme le PAM, qui gère des tonnages importants d'aide alimentaire à travers des intermédiaires de qualité variable et dans des contextes de contrôle extrêmement incertains. Ce type d'exigences touche aussi des bailleurs comme la DG ECHO, qui était déjà par ailleurs très pointilleuse sur l'effectivité des suivis, mais plus pour des raisons d'exigence de qualité des programmes que dans un cadre de lutte contre le terrorisme[12]. Un des débats les plus complexes et les plus sensibles concernant la question des financements tourne autour de la question de la création d'un fond fiduciaire (*pool fund*) pour la Somalie, sur les modèles des *Common Humanitarian Funds* (CHF) mis en place au Soudan et en RDC. L'idée de donner au PNUD, acteur principal du soutien au TPG, le rôle d'agence de gestion (*management agent* ou MA) du fond fiduciaire pour la Somalie démontre une incompréhension de la situation politique, des logiques des acteurs de la violence et de la position des acteurs. Les ONG ne s'y sont pas trompées et ont lancé une campagne de plaidoyer contre cette stratégie, avec notamment une lettre signée par les principales ONG travaillant en Somalie et envoyée au coordinateur des secours de l'ONU, Sir John Holmes[13]

[12] Le fait que le lien ente action humanitaire et lutte contre le terrorisme soit mentionné tel quel dans le Traité de Lisbonne inquiète fortement les ONG européennes travaillant dans ces contextes difficiles.

4. LES ELEMENTS DE GESTION DE L'INSECURITE EN SOMALIE

Au cours des dernières années, 37 assassinats ciblés de travailleurs humanitaires ont eu lieu en Somalie : 4 étaient membres des Nations unies, 14 travaillaient soit pour des ONG locales, le CICR ou la BBC et 8 faisaient partie du personnel des ONG internationales. 28 humanitaires ont été pris en otage, dont une vingtaine sont encore détenus, dont plus de la moitié sont des expatriés : la prise en otage de personnel humanitaire est devenue une pratique régulière. C'est dire combien la situation est difficile. De facto, les méthodes classiques de l'acceptation ont été mises au défi, car les populations d'une zone ne contrôlent pas l'intrusion de groupes décidés et bien armés pénétrant dans la région pour s'emparer des biens ou du personnel des agences humanitaires. Il a fallu innover, tout en s'inspirant des expériences issues d'autres contextes (Irak, Tchétchénie, etc.):

- Sur les outils d'analyse, de suivi et de cartographie des risques ;
- Sur les modalités opérationnelles et de présence sur le terrain.

4.1. Les mécanismes en place pour suivre la situation sécuritaire en Somalie

En l'absence d'autorités reconnues et légitimes, la gestion de la sécurité revient au final uniquement aux agences d'aide. Mais la situation de la sécurité est suivie en permanence par différentes entités qui partagent et croisent plus ou moins leurs informations :

- Les mécanismes des ambassades qui suivent l'évolution de la situation politique, sécuritaire, militaire et humanitaire, non pas pour des objectifs humanitaires mais pour être mieux à même d'en comprendre les répercussions possibles sur l'évolution de la région, les liens avec le terrorisme international et les chances de rétablissement d'un minimum de loi et d'ordre indispensables pour la stabilité de la Corne de l'Afrique. Ces mécanismes sont en général liés aux services de renseignement ;
- Les mécanismes militaires de suivi de la Somalie, avec le volet « lutte contre la piraterie » au Nord de la Somalie et dans l'Océan Indien, mais aussi au large de Mogadiscio pour la protection des convois de bateaux transportant l'aide alimentaire (opération Atalante) et celui beaucoup plus général de la « Guerre totale contre le terrorisme ». Ces dispositifs comportent notamment toute une composante « écoute » du trafic téléphonique (réseau de téléphonie mobile somalien, mais aussi via les systèmes satellitaires). Cette écoute peut s'avérer très utile pour gérer certaines menaces, dès que les acteurs de la violence utilisent le téléphone ;
- Les systèmes liés à l'ONU, pour laquelle deux enjeux fondamentaux coexistent : le service des Affaires politiques qui doit guider le représentant spécial du secrétaire général dans sa compréhension de la situation et des risques et le Département de la Sécurité et de la Sureté (UNDSS) qui gère la sécurité du personnel onusien, via un responsable de la sécurité (sur le terrain le coordinateur humanitaire). C'est à ce niveau là que sont déterminés les niveaux de sécurité des différentes zones de Somalie (de phase 1 à phase 5) qui paramétreront la présence et la mobilité du personnel onusien. L'existence au sein d'une même institution (l'ONU) de ces deux objectifs entraîne des contradictions qui sont sans doute nuisibles. C'est pour cela que les principales agences des Nations unies impliquées sur le terrain (essentiellement le PAM et l'UNICEF) ont mis en place leur propre système « sécurité ». C'est aussi pour cela, et afin de protéger autant que faire se peut les principes et « l'espace » humanitaire, que les ONG et le CICR cherchent tant à garder une distance « sanitaire » avec les agences onusiennes. Ceci est par ailleurs rendu d'autant plus compliqué que de nombreuses ONG dépendent de plus en plus des agences de l'ONU tant au niveau financier qu'à celui des opérations, notamment dans le cadre du système des clusters. Depuis la fin 2008, le BCAH a mis en place un système d'analyse de l'accès aux différentes zones de Somalie, qui produit à la fois un suivi statistique et une carte (voir para 3.3) de cet accès ainsi qu'une analyse des contraintes rencontrées ;

---

[13] Lettre à Sir John Holmes, Under Secretary General for Humanitarian Affairs/Emergency Relief Coordinator OCHA – New York, 27 July 2009, Re: Urgent need for separation between humanitarian and political efforts in Somalia

- Le groupe de travail technique sur le secteur “sécurité” (Security Sector Technical Working Group: SSTWG). Cette initiative de UNPOS permet de faire se rencontrer des spécialistes des différentes agences intéressées et les spécialistes du TFG pour faciliter les échanges sur les questions liées au secteur de la sécurité. Ceci permet aussi de préparer un éventuel programme de désarmement et de démobilisation ainsi que de supporter, à la demande du TPG, la création d’une armée somalienne qui n’existe pas encore ;
- Les systèmes liés aux ONG humanitaires : dans le cadre du consortium des ONG pour la Somalie (*Somalia NGO Consortium*) les ONG ont mis en place un mécanisme spécifique pour les aider à améliorer leur gestion de la sécurité, le «*NGO Safety Preparedness and Support Programme* » (SPAS). Le SPAS suit la situation, informe les acteurs en cas de menaces (système de mails et de SMS), compile les informations afin de repérer des éventuelles tendances et produit de très utiles cartes de l’insécurité ;
- Le système particulier du CICR : Le CICR gère sa sécurité essentiellement à travers un réseau extrêmement développé, celui du Croissant Rouge Somalien. Aucune autre institution présente en Somalie n’a la chance d’avoir un tel réseau qui bénéficie d’une réelle légitimité au sein de la société somalienne. Ceci hélas n’empêche complètement le risque de problème et la vigilance, notamment pour ce qui est de la triangulation systématique des informations.

4.2. Etat des lieux de la sécurité en Somalie

4.2.1. Diversité des cadres et des outils d’analyse de l’insécurité

L’analyse des différentes sources d’information a porté sur :
- Les analyses de causalité (typologie des acteurs de la violence, analyse de leurs raisons d’agir) ;
- Les cadres temporels (évolution de l’insécurité) ;
- Les cadres géographiques (cartes de l’insécurité) ;
- Les modalités de l’insécurité.

4.2.2. Suivi et analyse de l’insécurité : typologie des risques et tendances dans le temps

L’analyse des causes et de leurs évolutions est un outil de pilotage essentiel de la sécurité. Il est important notamment, afin de prendre les bonnes mesures et de ne pas se tromper de questions, de bien comprendre le poids spécifique des incidents de sécurité :
- D’origine politique ou militaire : liés aux forces légalistes dépendantes du TPG ou de des administrations somaliennes de l’intérieur (Internal Administrations of Somalia ou IAS), des forces internationales (ISF), essentiellement sous mandat AMISOM, aux oppositions armées;
- D’origine criminelle ou mafieuse (Armed Criminal Groups ou ACG).

L’analyse des incidents de sécurité depuis 1992 fait apparaitre un certain nombre de dynamiques assez différentes parmi les déterminants de l’insécurité:
- L’expérience de la période 1992-2004 permettait de relier fortement les incidents de sécurité avec soit des aspects programmatiques (quelles communautés aidez vous ?) ou économiques (avec qui avez vous signé ce contrat ?);
- Les tendances émergeantes depuis le 11 Septembre 2001 et le lancement de la Guerre totale contre le terrorisme lient plus fortement insécurité et « idéologie » (qui êtes vous et que représentez vous sur l’échiquier du conflit avec l’occident ?) ce qui par conséquence augmente aussi fortement le risque sur les collègues nationaux et ONG somaliennes travaillant avec et pour les Nations unies ou des ONG internationales ;
- Avec les coûts croissants de la guerre, les motivations essentiellement « prédatrices » (l’industrie des otages : combien valez vous ?) représentent aussi une tendance qui s’ancre fortement dans l’équation des risques. Les commerçants somaliens eux-mêmes commencent à être soumis à un système de taxation de la part des Shabbab.

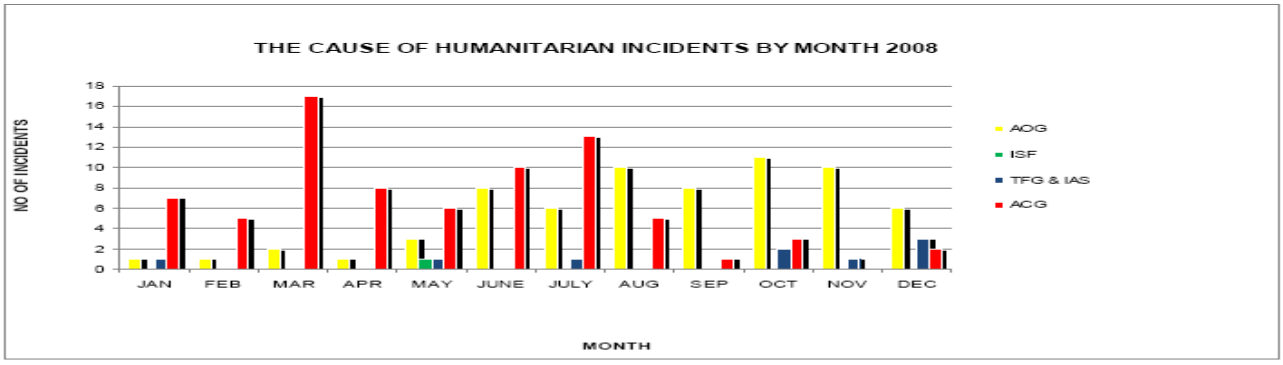
La clé de l'analyse réside en la pondération entre les risques provenant des évènements politico-militaires et ceux liés aux activités mafieuses et d'extorsion, qui pèsent fortement sur les humanitaires. L'évolution jusqu'à la nomination du nouveau président fait montre d'une augmentation tant des incidents liés directement au conflit que de ceux résultant du développement du banditisme. De fait, la situation a évolué vers une implosion des milices en petits groupes qui n'ont plus réellement d'objectif politique, ni de raison de chercher la moindre légitimité. On est entré dans une ère de grande criminalité très mobile, qui prend son inspiration dans le développement de l'industrie des otages dans le Puntland, et qui ne reconnait plus rien, même pas les règles traditionnelles qui permettaient jusque là la mise en place de stratégie d'acceptation (*acceptance*) dans lesquelles la sécurité était assurée par les communautés elles-mêmes.

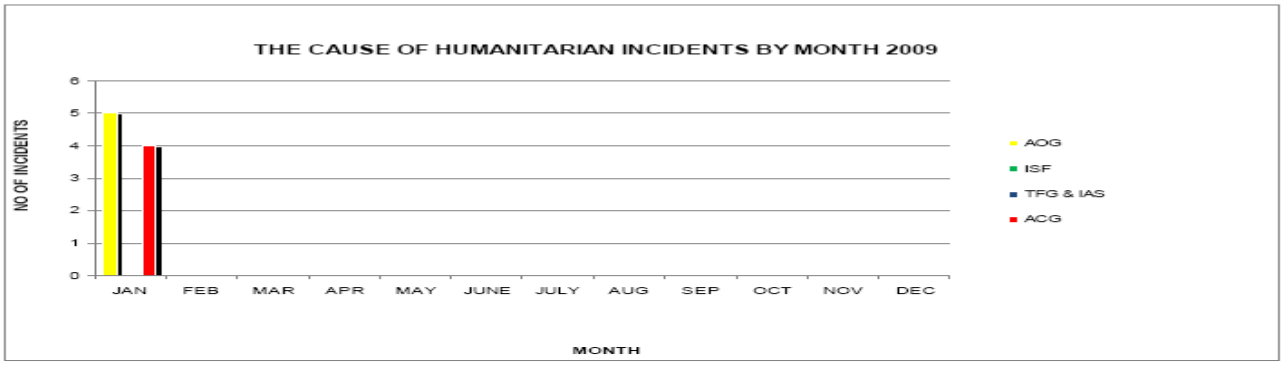
Les risques ne touchent pas nécessairement tous les acteurs de la même façon, même si l'économie de la violence et les besoins de financement des milices font de tout expatrié, même kenyan, une prise de choix dont la relâche sera monnayée âprement ;

- Les américains sont potentiellement très ciblés depuis que les attaques par missiles ont tué des leaders importants d'Al Shabbab en début 2009. Les deux principales ONG américaines travaillant en Somalie (CARE and IMC).ont dû quitter le terrain ;
- Avec l'implication importante des autorités françaises en soutien militaire au TFG (épisode des conseillers techniques militaires dans l'été et déclaration du secrétaire d'Etat Pierre Lelouche sur l'implication militaire de la France et de l'Europe sur la formation des Forces armées du TFG), les ONG françaises sont potentiellement plus exposées que d'autres. Certaines d'ailleurs ont décidé de ne plus accepter de financement français afin de tenter de renforcer la crédibilité de leur indépendance.

Plusieurs institutions produisent de l'information statistique sur les incidents de sécurité, avec chaque fois des angles particuliers : analyse par zone, par mois, par type d'acteur impliqué dans l'incident. Cette multiplicité de données peut donner l'impression d'une certaine duplication, voir confusion. Mais en fait cette multiplicité de source permet de trianguler l'information, de chercher des recoupements de tendances, etc. On notera notamment :

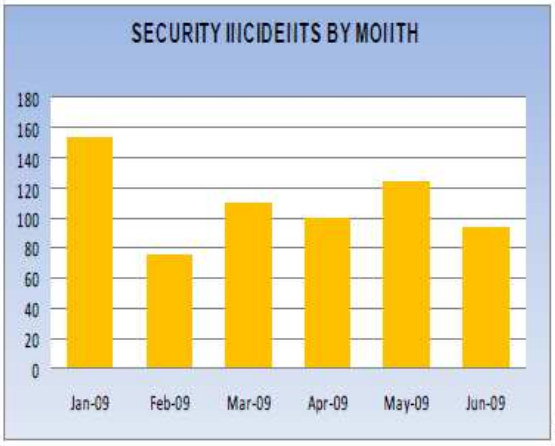
le SPAS : Le bulletin du SPA produit des analyses de tendance sur les incidents de sécurité



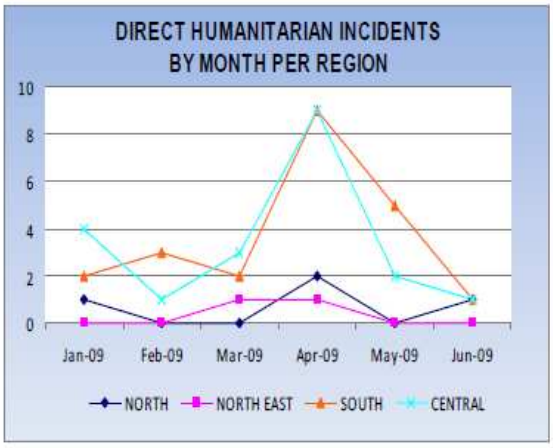


(source SPAS, rapport de début 2009)

le BCAH : Ci-dessous les statistiques des incidents de sécurité, l'évolution de l'accès produites par le BCAH Somalie



5



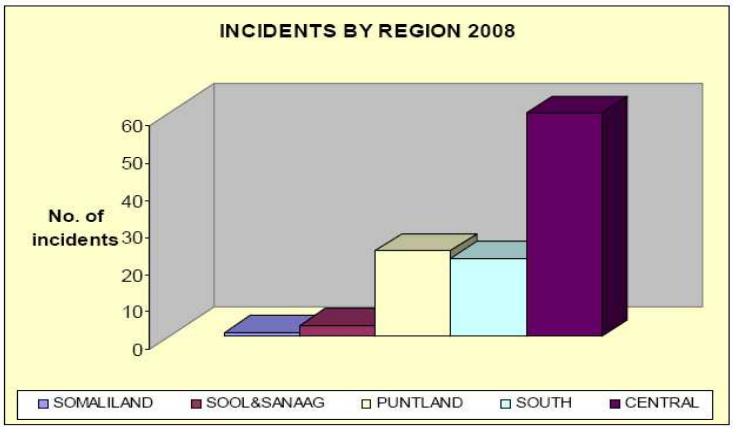
6

4.2.3. Le cadre géographique : cartographie de l'insécurité

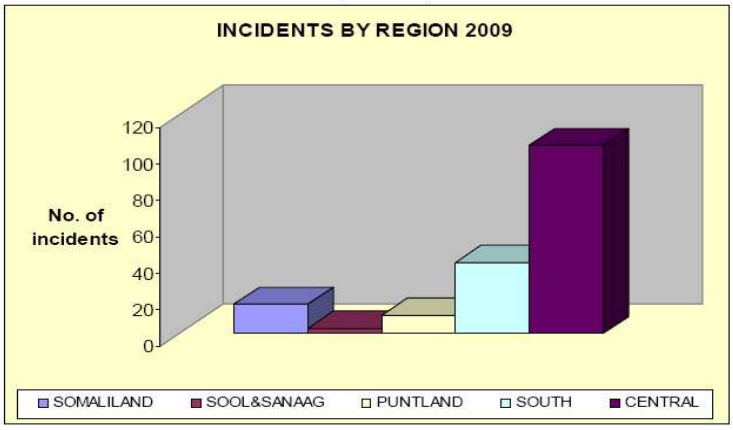
Les graphiques ci-joints produits par le SPAS, montrent la répartition des incidents de sécurité par zone. On y voit de façon très claire à la fois le poids de l'insécurité au Sud et au Centre mais aussi les variations qui peuvent exister dans les autres zones.

L'émergence du Puntland comme zone d'insécurité est nouvelle et date du milieu des années 2000. C'est un défi de plus en plus important, même si sa faible population réduit les enjeux humanitaires réels.

La situation au Somaliland, longtemps un havre de relative stabilité, semble se dégrader, notamment depuis les menaces faites en mars 2009 à l'encontre des Nations unies.



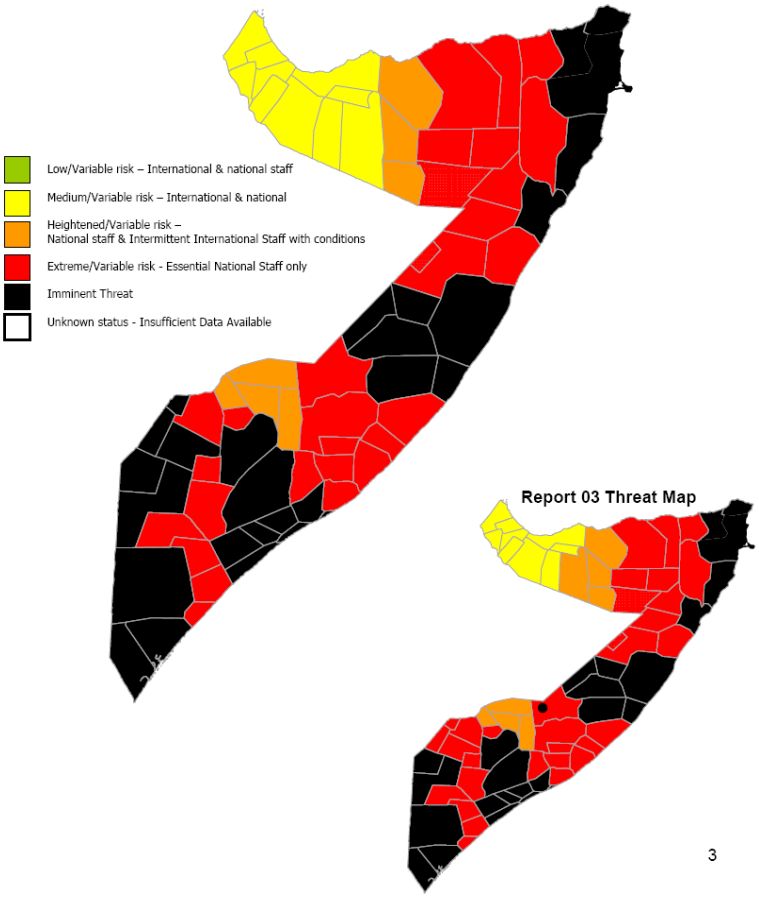
SPAS REPORTS 01-09 to 04-09 (JAN 09)



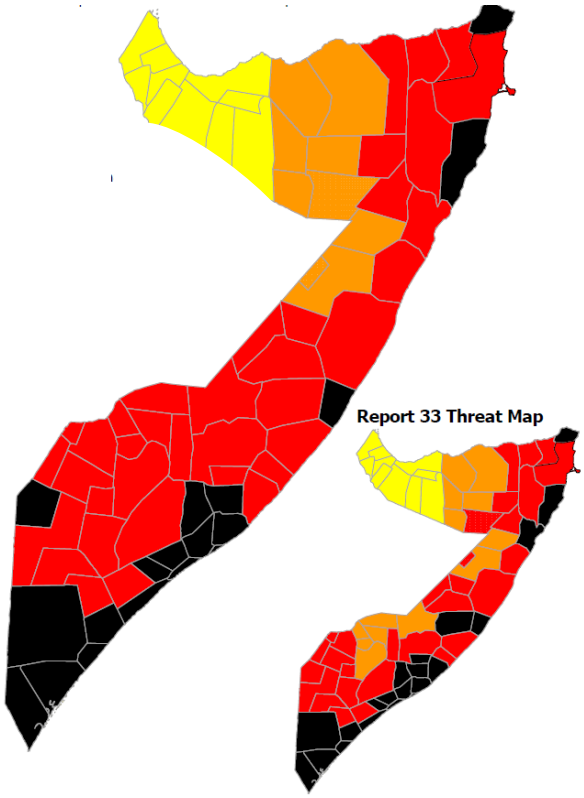
Les travaux de croisement des informations conduits par le SPAS permettent maintenant l'élaboration régulière de cartes de l'insécurité exprimée sous la forme d'une cartographie des risques.

Carte des risques de février et de septembre 2009 et (source : SPAS)

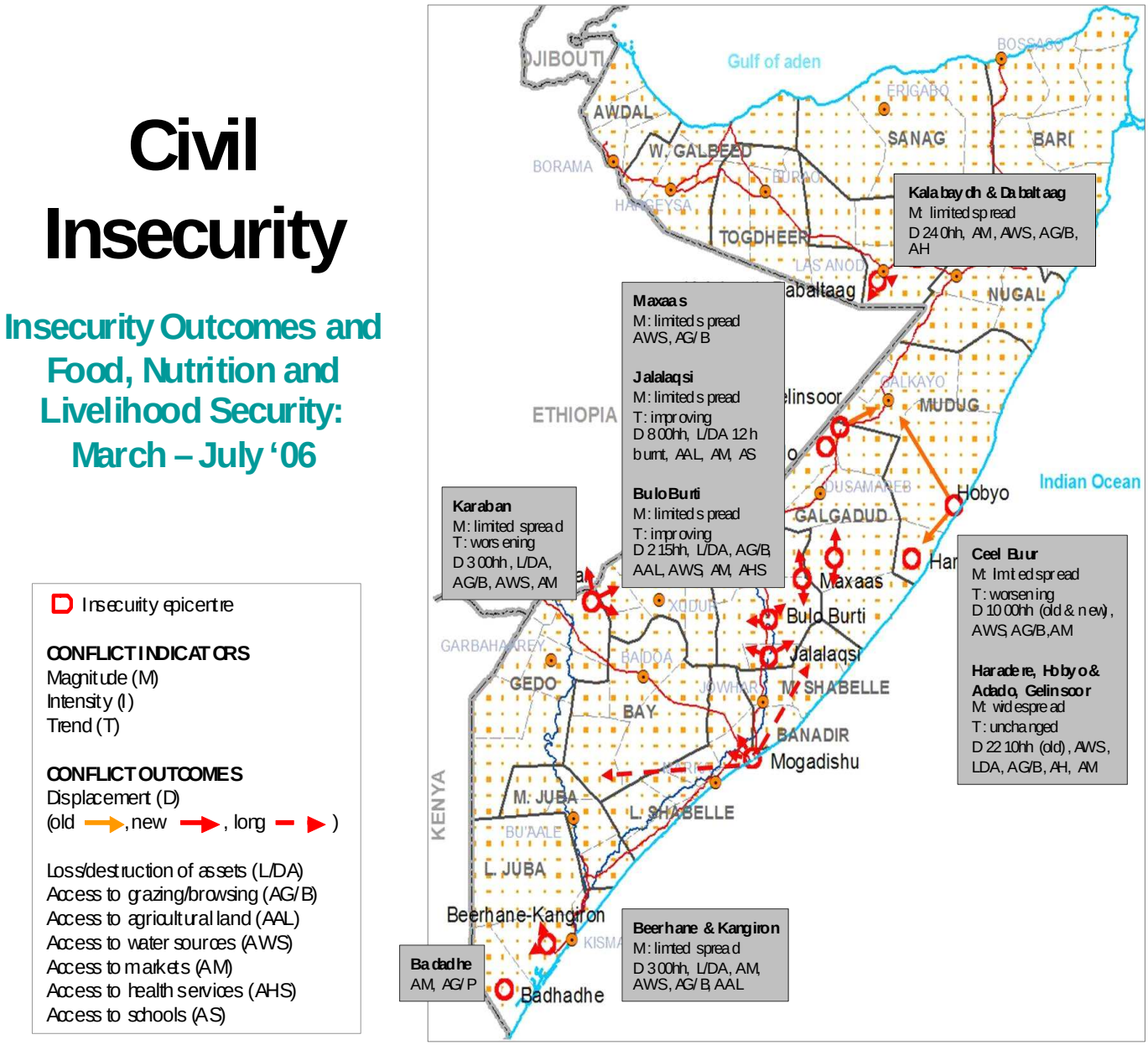
février 2009



septembre 2009

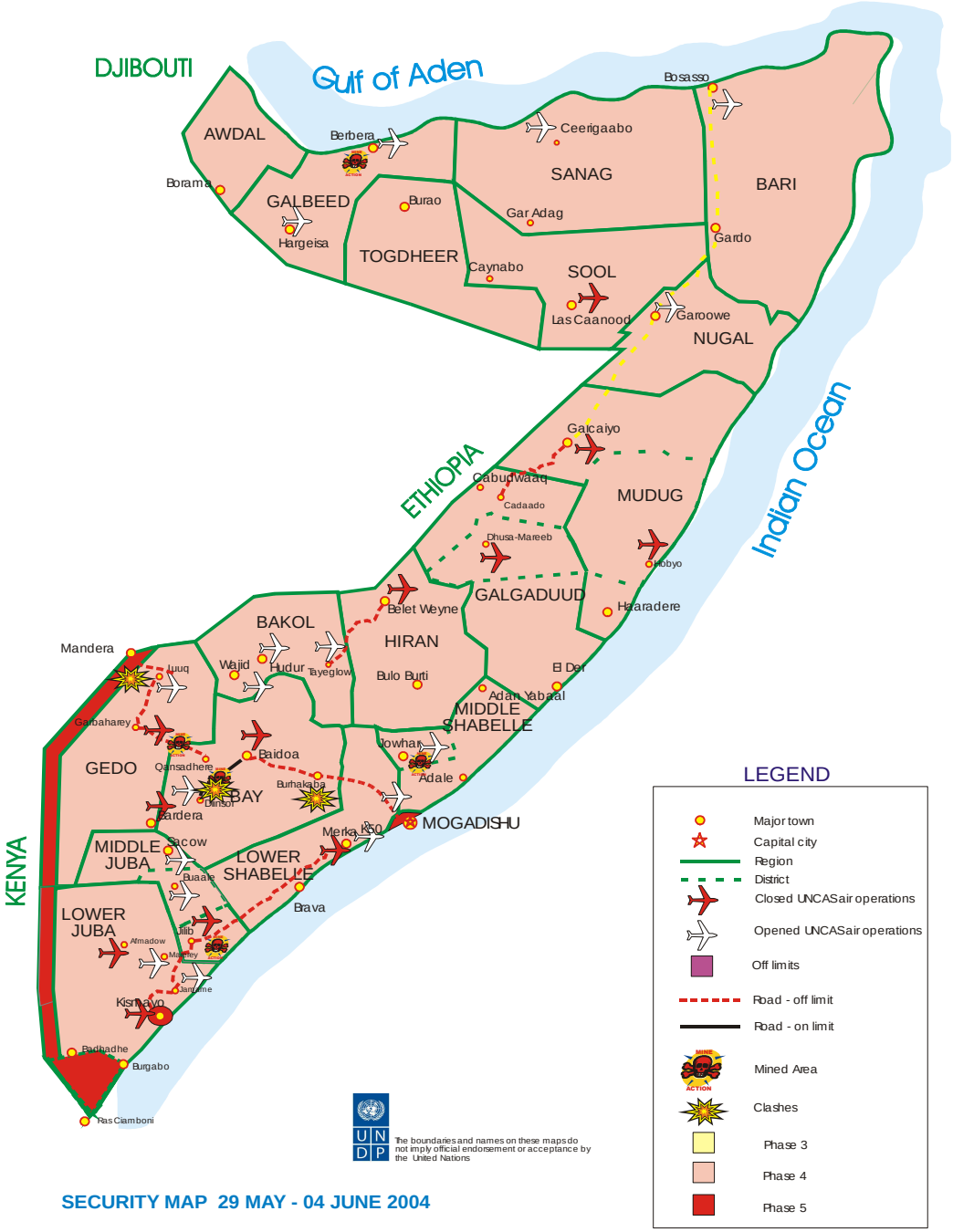


D'autres cartographies de l'insécurité existent, comme celle produite par la Food Security and Nutrition Analysis Unit (FSNAU). La carte de la FSNAU n'analyse pas la sécurité en tant que telle, mais cherche à faire apparaitre les zones à fortes tensions (conflits pour les pâturages, pour l'eau), d'autres où des déplacements importants semblent indiquer une recrudescence des combats et enfin les zones où, pour des raisons variées, se trouvent de façon certaine ou très prévisible une forte présence de porteurs d'armes.



On oublie souvent que la violence envers les ONG en général et les expatriés en particulier est souvent l'une des faces d'une situation dont l'autre face est la violence envers les populations. L'analyse de la violence envers les populations, produit par la FSNAU nous rappelle qu'elle est aussi *de facto*, dans le contexte somalien, un indice de risque pour la présence des organisations humanitaires.

Les Nations unies produisent leurs propres cartes, mais qui sont en général classées comme documents confidentiels et ne sont partagées qu'au niveau des réunions sécurité de l'équipe pays des Nations unies (UN Country Team). La carte de 2004 ci-dessous montre que déjà à cette période, la grande majorité du territoire somalien était classée situation 4, avec quelques pointes à 5, notamment pour Mogadiscio, la zone de Kismaayo et la frontière kenyane.



4.3. Modalités de mise en œuvre des programmes humanitaires en Somalie

La Somalie a été et est encore un contexte d'innovation méthodologique pour la mise en œuvre de programme existant, mais c'est autour des options possibles de contrôle à distance que les expérimentations sont les plus diverses. De facto, à part au Somaliland, les systèmes de « contrôle à distance », mieux connu dans le secteur sous le nom générique de *remote control* sont quasiment devenus un mode opératoire au plein sens du terme, même si initialement ils avaient été vu comme un « pis aller » temporaire pour faire face à des situations exceptionnelles et limitées dans le temps.

Diverses modalités existent, en fonction de l'intensité et de la fréquence de la présence de personnel expatrié, du niveau de la délégation de la gestion des programmes mais aussi du transfert de risque au personnel national ou aux partenaires locaux.

L'évolution des risques et de leurs causes, décrite plus haut, a une incidence très forte sur le transfert de risque sur les collègues somaliens. La capacité d'obtenir des informations pertinentes et précises de la part des communautés et des équipes somaliennes sur le terrain diminue au fur et à mesure que le risque se politise : transférer des informations sur les lieux encore sûrs, la nature des risques et les acteurs de la violence devient potentiellement un acte de « renseignement militaire » et donc être perçu comme un acte hostile. La multiplication des incidents dans lesquels le danger est venu des gardes de sécurité et des escortes qui, pour des raisons diverses (économique, mais aussi pour faire acte d'allégeance aux groupes politiques contrôlant la zone) est devenue inquiétante.

Autour de ces différents paramètres, plusieurs approches ont été mises en place :

4.3.1. Présence d'expatriés permanente réduite :

Cette modalité est possible dans un certain nombre de sites au Somaliland et au Puntland, mais devient de plus en plus difficile au Centre et au Sud. Quelques bases permanentes sont restées en place jusqu'à récemment, comme la base du PAM et celle de ACF à Wadjid dans le Gedo ou celles de MSF dans plusieurs zones (Hoddur, Kansardéré). Les prises d'otages de 2008 et les attaques de base en 2009 ont conduit à fermer une part importante ces bases permanentes.

Pour les Nations unies, les bases en Somalie sont de plus en plus devenues de vrais bunkers, dont les expatriés ne sortent que sous escorte armée (recrutée au sein des clans de la zone) et ont extrêmement peu de contact avec les populations. Le risque de cette approche est de donner une illusion de présence sur le terrain alors que celle-ci, de par sa coupure avec son environnement somalien, ne permet qu'une compréhension tronquée de la situation. C'est l'approche néanmoins choisie au niveau des Nations unies, pour des raisons évidemment politiques et de positionnement[14]. Dans ces bases, le personnel expatrié se sent vite assez frustré et est rapidement dans l'attente des prochains R&R. La motivation diminue et l'effectivité du travail est faible, alors que le prix du maintien de telles bases est très élevé (notamment du fait des primes de risques pour le personnel). Seules les Sœurs italiennes de l'Hôpital de Mogadiscio restent de façon permanente sur zone, mais ceci ne leur a hélas pas garanti l'absence d'incidents graves (une des sœurs les plus appréciées a été assassinée par un jeune fanatique).

La situation du corridor d'Afgoye fait ressortir de façon dramatique ces dilemmes. Les quelques 200.000 à 300.000 déplacés qui vivent dans les camps le long de la route Mogadiscio-Jowar sont actuellement dans des conditions dramatiques et il est très difficile d'y avoir accès, ne serait-ce que pour savoir exactement la situation. Après les attaques sur les bases de l'ONU à Wajid, à Baidoa et à Jowar, la zone est quasiment « off limit » et même l'UNICEF a du renoncer à y intervenir.

---

[14] Voir la déclaration du représentation spécial du secrétaire général de l'ONU, M. Ahmedou Ould-Abdallah du 30 janvier 2009 demandant à la création d'une *Green Zone* à Mogadiscio, sur le modèle de celle mise en place à Badgad (www.ipsnews.net/news.asp?idnews=47883)

4.3.2. Absence totale d'expatriés

Deux cas de figures se présentent, soit le travail d'une ONG internationale ayant une représentation locale ou via un partenariat avec une ONG somalienne. Dans le premier cas, l'ensemble des cadres de l'organisation internationale, y compris son « Directeur Pays », sont des nationaux. Il peut certes y avoir un soutien technique et méthodologique par des spécialistes internationaux, de même qu'il y a un support financier et les demandes de rapports d'activités et financiers y référant. De tels mécanismes exigent en général un Etat capable de donner des cadres à la vie associative, avec des règles de gestion et de redevabilité, ce qui évidemment fait défaut en Somalie. La plupart des ONG somaliennes sont des artéfacts de l'aide, dont la plupart se sont créées afin de servir d'intermédiaires entre les agences de l'aide et les populations. Aussi, malversations et détournements des ressources de l'aide à des buts « claniques » sont des risques permanents.

L'une des inquiétudes les plus importantes liées à cette approche dans le contexte somalien est l'affaiblissement des principes humanitaires, notamment ceux d'indépendance et d'impartialité qu'elle peut entrainer. Les pressions politiques et les agendas claniques entraînent en effet très vite des pressions énormes et des biais pour l'allocation des ressources de l'aide.

L'autre est le transfert du risque des ONG internationales vers les acteurs locaux. Le fait qu'une ONG somalienne ou qu'un Somalien travaillant pour une ONG internationale puisse devenir des facteurs de risques pour eux est évidemment un souci permanent pour les ONG internationales. Il faut en effet avoir une vigilance très forte afin d'éviter tout ce qui dans le discours institutionnel ou personnel (tant oral, qu'écrit ou sur internet) pourrait devenir la source d'une interprétation qui se pourrait se transformer en menace.

4.3.3. Présence d'expatriés discontinue :

Sur la base d'une infrastructure au sol permettant un accueil pour quelques jours et d'équipes somaliennes capables d'assurer réception et accueil, il est possible de gérer les programmes avec une supervision régulière mais minimale. Plusieurs modalités de « contrôle à distance » existent, en fonction du degré de responsabilité dans les décisions déléguées au personnel national. Certaines formes sont en effet une simple délivrance d'ordres à exécuter, avec un « contrôle à distance » de l'effectivité du travail. D'autres approches induisent une plus forte délégation de responsabilité dans la mise en œuvre des actions, mais permet néanmoins un minimum de suivi et de contrôle. C'est notamment le cas du CICR qui, grâce à sa connaissance ancienne du terrain, ses réseaux très bien implantés à travers la présence importante du Croissant Rouge Somalien sur l'ensemble du territoire, peut fonctionner avec des risques minimaux tant sur les équipes que sur la qualité des programmes.

Cinq pré-conditions doivent être réunies pour qu'une telle approche puisse fonctionner :

- Une bonne capacité de planification/programmation des actions. Il faut avoir des plans d'actions clairs, avec des calendriers, des objectifs de tâches à réaliser afin de pouvoir laisser des marches à suivre gérables par les cadres nationaux ou partenaires locaux ;
- Une capacité de transport de type avion. Les systèmes type UNMAS, ECHO flight, AMREF (Flying Doctors) ou Aviation Sans Frontière sont indispensables afin de construire et garder une mobilité optimale. Seuls le CICR et MSF sont capables à ce stade d'avoir une capacité de transport aérien propre ; toutes les autres agences dépendent soit des vols UN, soit d'ECHO flights, soit enfin de ressources suffisantes pour louer un vol charter de temps à autre ;
- De bons moyens de communication de type téléphone portable, satellite, etc. afin de pouvoir échanger, répondre aux questions, planifier les missions de terrain, etc. ;

- Une équipe d'expatriés restant sur la durée : en effet, une forte rotation du personnel international n'est pas compatible avec un système où les contacts sont rares et la confiance doit être très forte et immédiate. De plus, la qualité du suivi dépend largement de la connaissance du terrain et du stade atteint par les opérations au cours de la visite précédente. Il faut donc des ONG dotées de fonds qui leur permettent de donner à leur personnel des perspectives durables ;
- Une réelle détermination à déléguer des responsabilités au personnel national et à investir fortement dans le renforcement des compétences de cette catégorie de personnel.

4.3.4. La sous-contractualisation :

La sous-contractualisation est très largement utilisée dans l'aide alimentaire, afin d'assurer la livraison de quantités importantes d'aliments du point A (au Kenya, au port de Mogadishu ou de Kismayo) au point B (lieu de distribution). Dans ce cadre, des contrats importants sont passés avec des intermédiaires commerciaux qui assurent, à leurs risques (qu'ils font en général payer très cher à l'agence contractante), le transport à travers lignes de front, frontières claniques, etc. Dans d'autres cas, la sous-contractualisation est utilisée pour des tâches précises, qui peuvent être réalisées par des entrepreneurs : ceux-ci négocient la sécurité de leurs équipements, par exemple foreuses, équipement de fonçage de puits ou de réhabilitation de dispensaires. En fin d'exercice, et sur bon accomplissement des tâches contractuelles et en respect du cahier des charges, les payements sont faits. Ceci permet la délivrance de certains services (accès à l'eau), mais ne peut théoriquement représenter qu'une partie de l'action humanitaire. On constate que la tendance à la privatisation de l'aide humanitaire, y compris par la délivrance de services humanitaires par des compagnies de sécurité, est concrètement explorée par certaines grosses agences, notamment onusiennes, qui reçoivent des budgets considérables et se trouvent confrontées à des capacités opérationnelles très difficiles entrainant des respects très faibles des engagements pris auprès des bailleurs.

La sous-contractualisation est elle-même source de nombreux incidents de sécurité : pressions armées et problèmes d'insécurité pour influer des choix d'allocation de contrat (« *si vous donnez le contrat à cette personne de ce sous-clan, alors vous êtres contre mon sous-clan, donc on va vous faire des problèmes* »), incidents graves au cas où une partie somalienne s'estime lésée par un contrat qu'elle considère comme non respecté. Cette question est notamment très prégnante lorsqu'il s'agit de négocier des contrats de « protection ».

Cette sous-contractualisation est de plus source de scandales potentiels importants, notamment quand de très gros contrats, notamment dans l'aide alimentaire, sont attribué dans des conditions d'opacité hors des bonnes pratiques dans le secteur. Mais en Somalie, les frontières entre « bonnes pratiques et pratiques dangereuses » sont aussi ténues que celles entre « prendre des risques importants et ne rien faire ». La plupart de ces méthodes ne permet que des actions de taille réduite, si on ne veut pas entrer dans des mécanismes incontrôlables et potentiellement récupérés dans les efforts de guerre des différents groupes. Seuls des acteurs ayant une longue présence sur le terrain, une bonne compréhension des contextes (tant au niveau global que local), une génération de cadres somaliens formés et loyaux à l'organisation et une capacité d'investissement dans leurs infrastructures et dans leurs équipes nationales peuvent développer et mettre en place de telles approches. Mais même cela n'est pas une assurance 100% contre les problèmes graves : l'ONG CARE a du quitter la Somalie en 2008 sous de claires menaces liée à son image « américaine », alors qu'elle était implantée depuis plus de 30 ans dans ce pays et y avait d'excellents réseaux.

5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

5.1. Stratégie pour les acteurs de l'aide

a) Tant que des solutions « somaliennes » aux diverses crises et confrontations ne sont pas trouvées, les besoins des populations continueront d'être importants dans de nombreuses zones et l'action humanitaire demeurera à la fois nécessaire mais très dangereuse. Face à ces besoins humanitaires considérables et à une capacité à y répondre assez réduite, il est essentiel pour les humanitaires de revenir à leurs fondamentaux.

> **→ Pour les humanitaires, plus que jamais, il s'agit de continuer à avoir une approche ancrée sur les principes d'indépendance et d'impartialité et de garder une claire indépendance face aux processus politiques en cours.**

b) Le respect des principes humanitaires est néanmoins difficile dans le contexte somalien : entre les pressions pour des allocations de ressources (atteinte à l'impartialité) et le risque d'être perçu comme un pion dans l'agenda international, notamment onusien (perte d'indépendance, d'impartialité et de neutralité), il est très difficile de manœuvrer et surtout d'être bien compris[15].

> **→ Les acteurs humanitaires doivent garder une « distance sanitaire » avec les agences des Nations unies, malgré les pressions financières et de coordination qui sont exercées sur eux (réforme des Cluster, financements via les Humanitarian Relief Funds (HRF), CERF ou directement par les agences onusiennes). Les bailleurs eux-mêmes doivent assurer qu'ils n'exercent pas de pressions qui mettraient les ONG en danger et doivent assurer un dialogue avec l'ONU pour que sa réforme ne se retourne pas contre le système humanitaire en entier.**

c) Travailler en Somalie est à la fois une expérience fascinante potentiellement périlleuse tant pour les individus que pour les institutions. Il importe, avant de s'engager, de s'assurer que l'on ait les moyens humains, financiers et conceptuels pour s'engager dans une telle opération. Les bailleurs doivent être prudents dans les allocations de ressources qu'ils pourraient faire pour de nouveaux venus sur la scène somalienne.

> **→ Il convient d'être très prudent avant que de nouveaux acteurs s'impliquent sur le terrain en Somalie, notamment au Sud et au Centre, car les difficultés et les risques sont considérables. Les bailleurs ont une responsabilité spécifique car la pression de déboursement peut amener à des choix dangereux.**

d) Les Somaliens sont des gens fidèles mais exigeants. Ils respecteront les efforts faits pour les comprendre et pour assurer une présence internationale de qualité. La rotation rapide du personnel, la présence de cadres trop inexpérimentés qui n'auraient pas eu le temps se préparer de façon satisfaisante (lecture des ouvrages de base, formation aux spécificités opérationnelles du contexte) entament souvent durablement la respectabilité des agences de l'aide. Les Somaliens font alors payer le prix fort à ceux qu'ils ne respectent pas.

> **→ Mobiliser des moyens humains et intellectuels à la hauteur des défis somaliens est une exigence pour la gestion de la sécurité. Les ONG doivent s'assurer des cadres de qualité et d'expérience, quitte à en payer le prix, et les bailleurs doivent les soutenir en cela. Les agences humanitaires doivent assurer une bonne information sur la Somalie et ses caractéristiques.**

---

[15] Les ONG travaillant en Somalie se sont fortement exprimés sur ce sujet : voir la lettre du 27 juillet 2009 signée par les principales ONG impliquées dans l'aide humanitaire en Somalie envoyée à John Holmes

e) Dans un contexte extrêmement complexe, la qualité des cadres nationaux et des ONG locales avec qui travailler est fondamentale. En Somalie, les cadres sont rares, mais la demande de formation et de renforcement des compétences individuelles et des capacités des institutions est forte. Sur la durée, cela paye.

> **→ Les ONG doivent fortement investir dans leurs cadres somaliens et tenter de renforcer les organisations locales (ONG somaliennes, organisations communautaires de base, etc.). Des moyens doivent être mobilisés pour cela et les bailleurs doivent soutenir ces efforts.**

f) Le temps fait tout à l'affaire quand il s'agit de confiance avec des interlocuteurs difficiles et avec des partenaires fragiles. C'est aussi une composante indispensable à la compréhension d'un contexte dans lequel une bonne lecture des « jeux d'acteurs » peut faire la différence entre la vie et la mort. D'autant plus que dans le Centre et le Sud somalien, la crise est quasi-permanente (entre les conflits, les sécheresses, les inondations, etc.).

> **→ Les bailleurs et les agences humanitaires doivent s'impliquer sur la durée et soutenir le développement par les humanitaires de stratégies et de programmes pluriannuels.**

g) Dans un contexte de populations très habituées à des conditions difficiles, où les communautés ont elles-mêmes organisé leurs contrats sociaux autour de leur survie et où l'accès reste difficile, le mot « résilience » prend tout son sens. Il doit se décliner en « résilience des communautés, résilience de familles, résilience des individus, résilience des programmes et résilience des institutions de la société civile ». Ceci a des implications très claires en termes de conception d'interventions et de programmation des actions.

> **→ Les acteurs comme les bailleurs doivent mettre plus encore le concept de résilience au cœur leur stratégie, même si ceci parfois peut donner l'impression de mettre les agendas humanitaires de « sauver des vies » en deuxième position. Il ne sert à rien de sauver des gens qui vont mourir immédiatement après.**

h) L'insécurité touche aussi les équipes nationales, qui payent souvent aussi d'un prix élevé les responsabilités qui leur sont données dans le cadre de la mise en œuvre de systèmes de contrôle à distance. Il importe que les acteurs internationaux les soutiennent de façon adéquate face à ces défis sécuritaires.

> **→ Les agences humanitaires doivent investir massivement dans la formation des équipes somaliennes pour la gestion de la sécurité, sans pour cela plaquer les modèles qui s'appliquent aux expatriés. Les bailleurs de fonds doivent assurer que des ressources suffisantes sont disponibles pour que les transferts de responsabilité qui accompagnent le contrôle à distance soient accompagnés des mesures adéquates.**

i) Les limites d'accès au terrain et dans les possibilités de pouvoir conduire des interviews approfondis avec une gamme large et représentative de bénéficiaires de l'aide et des diverses parties prenantes de la situation restreignent fortement les options de suivi et d'évaluation. Ceci va certes à l'encontre des bonnes pratiques de l'action humanitaire selon les principes établis par le CAD de l'OCDE. Mais le contexte de la Somalie ne permet pas la mise en place des modalités classiques de ces suivis et évaluations.

> **→ Il importe que les bailleurs fassent montre de souplesse et d'adaptation de leurs exigences face au contexte somalien, faute de quoi, soit les acteurs humanitaires ne pourront pas intervenir, soit le feront avec des risques inconsidérés.**

j) Un certain nombre de modes opératoires pratiques classiques de l'aide humanitaire, comme le ciblage (targeting) va à l'encontre de certaines pratiques sociales somaliennes, comme celui du partage au sein de la famille, mais aussi de la communauté (ce partage est une des clés de l'intégration dans les réseaux sociaux de solidarité intra-claniques). La prise en compte de ces mécanismes sociaux est indispensable si on ne veut pas avoir de mauvaises surprises sur les impacts des programmes (dans l'aide alimentaire et l'aide nutritionnelle, les redistributions impliquent souvent des baisses d'impacts). En l'absence d'autorités étatiques solides, dans un contexte de fragmentation sociale accentuée et face à des risques de pratiques mafieuses, d'attaques et de détournement, seule une approche communautaire du ciblage est possible. Les approches classiques du ciblage communautaire doivent néanmoins être adaptées au contexte d'extrême insécurité et aux risques qui pèsent aussi sur les équipes nationales et les ONG locales.

> **→ Les approches de ciblage via les mécanismes communautaires doivent être au cœur des pratiques des acteurs, avec la prudence néanmoins nécessaire et les exigences de mise en place de systèmes transparents et de mécanismes de contrôle social.**

k) L'accès au terrain et la possibilité de pouvoir conduire des entretiens approfondis avec une gamme large et représentative de bénéficiaires de l'aide et des diverses parties prenantes de la situation restreint fortement les options de suivi et d'évaluation. Ceci va certes à l'encontre des bonnes pratiques de l'action humanitaire selon les principes établis de par le CAD de l'OCDE. Le contexte de la Somalie ne permet pas la mise en place des modalités classiques de ces suivis et évaluations et il faut pouvoir imaginer d'autres approches.

> **→ Il importe que les bailleurs fassent montre de souplesse et d'adaptation de leurs exigences de suivi et d'évaluation face au contexte somalien, faute de quoi, soit les acteurs humanitaires ne pourront pas intervenir, soit le feront avec des risques inconsidérés.**

l) Investir dans l'innovation méthodologique est indispensable, mais demande à la fois des compétences, du temps, des moyens et l'acceptation par tous qu'il y a toujours dans ces processus innovants une par de « risque ». L'innovation est en effet ancrée par essence dans des processus expérimentaux (« *trial and error* »). Il importe juste de donner un cadre éthique à ces expérimentations afin que le poids du risque ne repose pas uniquement sur les populations ou les acteurs de l'aide.

> **→ Les bailleurs peuvent éventuellement soutenir le développement d'innovations technologiques qui permettraient de renforcer le contrôle et l'analyse des résultats de l'aide, notamment des outils géo-référencés et utilisant l'imagerie satellitaire.**

m) La diaspora somalienne dans les pays occidentaux et dans la région est un acteur dont on commence tout juste à comprendre l'importance et devient progressivement un interlocuteur reconnu par les acteurs de l'aide. Mais la connaissance réciproque et la confiance qui pourrait en résulter sont encore en devenir. Ceci pourrait être une des clés pour mieux comprendre et travailler dans ce contexte complexe.

> **→ Les ONG pourraient lancer une initiative de dialogue avec les divers segments de la diaspora qui seraient disposés au dialogue. Ceci devrait prendre la forme d'un processus très progressif et discret, tant le sujet et le contexte sont sensibles.**

5.2. Revisiter l'approche politique de la communauté internationale

n) L'approche politique utilisée par les Nations unies, avec son soutien au TPG et jusqu'à peu, à la présence éthiopiennes et une grille de lecture sans aucun doute complètement inadaptée (construction d'un état centralisé avec comme capitale Mogadiscio plutôt qu'une approche d'un ordre plus fédéraliste et cantonale à la Suisse) et sa présence bunkérisée sur le terrain a considérablement décrédibilisé le système onusien. Il faut aussi que les politiques, notamment quand ils sont associés aux actions humanitaires, s'abstiennent de déclarations inopportunes.

> **→ L'approche politique qu'à pris la communauté internationale a transformé en facteur de risque toute association entre ONG et UN, même infime et de simple coordination. La communauté internationale doit aussi revoir son analyse du contexte somalien et revisiter son approche. Elle doit enfin faire très attention à toute déclaration politique publique afin de ne pas mettre en danger les acteurs humanitaires.**

o) Les Nations unies doivent mieux prendre acte qu'en Somalie, les mécanismes de maintien de la paix classiques, y compris ceux via l'UA, sont tous voués à l'échec. La paix ne pourra jamais être amenée, ni même réellement stabilisée par les armes, même si ces dernières sont dans les mains de Casques bleus. Le discours sur la Somalie du secrétaire général des Nations-Unies, qui en 2006 appelait à la prudence face aux pressions d'envoi d'une force onusienne, reste d'actualité.

> **→ L'approche civile doit avoir préséance sur toute tentation militaire, sous peine de voir l'insécurité atteindre des niveaux encore inégalés. Vouloir gérer l'insécurité pesant sur les acteurs humanitaires par une approche militaire aurait nécessairement l'effet inverse.**

p) L'Union et la Commission européennes sont elles aussi très impliquées dans le processus politico-diplomatique et ont assurer un soutien fort au TFG et au processus de l'AMISOM, ainsi qu'à la forte présence éthiopienne en Somalie. De plus, l'Europe est très présente dans les mécanismes militaires sur mer pour escorter les bateaux d'aide alimentaire et lutter contre la piraterie. *De facto*, l'Europe est perçue par de nombreux Somaliens comme une des parties au conflit, impression qui a été confortée par les récentes déclarations du commissaire Karel De Gucht, en charge du Développement et de l'Action humanitaire, tendant à assimiler l'aide à la Somalie à la lutte contre le terrorisme (déclaration qui va à l'encontre du Consensus Humanitaire Européen, signé en Décembre 2007). Ceci n'est pas sans répercussion pour la sécurité des acteurs humanitaires européens.

> **→ Les bailleurs européens (Commission et Etats membres) doivent s'efforcer d'être prudents dans leurs discours politiques, sachant que ces derniers peuvent mettre les humanitaires en danger. Ils doivent aussi accepter que les acteurs humanitaires tentent de démontrer leur indépendance et cherchent à rendre moins visible leurs financeurs européens**

ANNEXES

Annexe N°1 : Liste des documents consultés

BACH Daniel, « L'Afrique, son intégration, ses frontières », dans *Marchés tropicaux et Méditerranéens*, 9 mai 2003. pp. 952-954.

BACH Jean-Nicolas, « La Somalie : entre intégration et isolement au sein de la Corne de l'Afrique ; Université de Bordeaux, mai 2006; 25 p.

BADER Christian ; Le sang et le lait. Brève histoire des clans somali ; Paris, Maisonneuve & Larose, 1999, 255 p., cartes, généalogie somali

BEAUMANN, M.P.O; JANZEN, j.; SCHWARTZ, H.J. *Pastoral production in central Somalia*, ROBDORF: TZ VERLAGSGESELLSCHAFT, 1993. 355 P.

CLAPHAM Christopher, *Regions and Region-building in the Horn of Africa*, Centre of African Studies, Cambridge University, April 2004.

CUNNINGHAM Andrew ; 2009 ; Somalia case study : Shrinking humanitarian space in a collapsed state; a paper presented at the internation humanitarian conference, Groningen

DISASTER PREVETION AND PREPAREDNESS AGENCY; SAVE THE CHILDREN UK. *Managing risks and opportunities: An understanding of livelihoods in Somali regional state, Ethiopia*, ADDIS ABABA: ECHO, SAVE THE CHILDREN, WFP, USAID, DISASTER PREVENTION AND PREPAREDNESS AGENCY, 2006. 81 P.

FAO. *Somalia water and land information management system phase II : GCP/SOM/045/EC: Final report*, FAO; EUROPEAN COMMISSION; UNICEF, juin 2008. 23 P. + ANN

FLANIGAN Shawn; 2008; Non Profit service provision by Insurgent organizations: the cases of Hizballah and Tamil Tigers, Studies on conflicts and terrorism, Routledge; Washington DC

FSAU. *2007/08 Post Deyr analysis*, NAIROBI: FOOD SECURITY ANALYSIS UNIT, mars 2008. 114 P. TECHNICAL SERIES REPORT No V. 14

FSAU. *Nutrition situation post Gu*, NAIROBI: FOOD SECURITY ANALYSIS UNIT, September 2009. 66 P. TECHNICAL SERIES REPORT No VI. 25

FSNAU. *Food security & nutrition: Special brief – Post Gu'09 analysis*, NAIROBI: UNITED NATIONS SOMALIA, September 2009. 19 P.

GROUPE URD; 1999; Pour une gestion programmatique de la sécurité ; www.urd.org

GROUPE URD; 2004 ; Report on IDP in South and Central Somalia ; IDP international study ; ETC

GROUPE URD; 2006; Protection des populations civiles, sécurité des humanitaires: actes des 5ièmes Universités d'Automne de l'Humanitaire ; www.urd.org

GRÜNEWALD F.: 2006; Report of the IASC evaluation of the international response to the drought in the Horn of Africa; Somalia report;

GRUNEWALD F ET RIEU A.: Entre Guerre et paix; les Quasi-Etats, Diplomatie N°30, Février 2008

JASPARS, Suzanne; MAXWELL, Daniel. *Targeting in complex emergencies: Somalia country case study*, FEINSTEIN INTERNATIONAL CENTER, juillet 2008. 66 P.

LEWIS, Loan. *Understanding Somalia and Somaliland: culture, history, society*. NEW YORK: COMUMBIA UNIVERSITY PRESS, 2008. 139 P.

MABIRE Jean Christophe; Somalie, l'interminable crise; in Hérodote, N°111, 4ième trimestre 2001, Paris, pp. 57-80

MENKHAUS, Ken. *Somalia after the Ethiopian occupation: First steps to end the conflict and combat extremism*, WASHINGTHON : ENOUGH PROJECT, février 2009. 9 P.

MENKHAUS, Ken. Somalia : They created a desert and called it peace(building), *REVIEW OF AFRICAN POLITICAL ECONOMY*, juin 2009, volume 36 numéro 120. P. 223-233

MENKHAUS, Ken. Somalia what went wrong. *THE RUSI JOURNAL*, août 2009, volume 154 n°4. P. 6-12

OLEWE NYUNYA, Joshua. *A regional study of Somalia: impact of war, NGOs and UN interventions*, Leeds : Center For Development Studies University Of Leeds, mars 1998. 25 P. Complex political emergencies: from relief work to sustainable development

PFISTER, François. *L'humanitaire en Somalie après "Restore Hope": Journal d'un HCR*, PARIS : L'HARMATTAN, 1996. 187 P.

PENINOU Jean-Louis, « Un redéploiement stratégique dans la Corne de l'Afrique », *Le Monde diplomatique*, décembre 2001.

PIGUET François, « Somaliland, Pays entrepôt et Etat en devenir », dans *Côté jardin, côté cour, Anthropologie de la maison africaine*, Laurent Monnier et Yvan Droz (dir.), PUF, Collection Enjeux, 2004. pp. 107-124.

PRUNIER Gérard, « Oubliée dans la Corne de l'Afrique, Recomposition de la nation somalienne », *Le Monde diplomatique*, avril 2000.

REFUGEES INTERNATIONAL. *Somalia: Policy overhaul required*. REFUGEES INTERNATIONAL, novembre 2008. 4 P. BULLETIN.

REFUGEES INTERNATIONAL; 2008; *Somalia: proceed with caution:* Bulletin 31, March 2008

SECURITY COUNCIL. *Report of the secretary-general on the situation in Somalia*, UNITED NATIONS, mars 2009. 24 P. S/2009/132

SECURITY COUNCIL. *Security council expresses intention to establish peacekeeping mission in Somalia, subject to further decision by 1 june, unanimously adopting resolution 1863*, UNITED NATIONS, janvier 2009. Disponible sur http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9574.doc.htm (dernier accès 27 novembre 2009)

SIEBECK, Daniela. *Kidnappings of foreigners in Yemen – Preliminary analysis and recommendations*. 2009. 59 P.

SMITH, Stephen. *Somalie: la guerre perdue de l'humanitaire*. PARIS : CALMANN LEVY, septembre 2009. 243 P.

SOMALIA NGO CONSORTIUM. *Discussion paper- proposed common humanitarian fund for Somalia*, février 2009. http://www.somaliangoconsortium.org/docs/sacb/CHF%20Discussion%20Paper%20Feb%2009.pdf (dernier accès 27 novembre 2009)

SOMALIA NGO CONSORTIUM; 2007; Somalia crisis deteriorates, aid agency warn: statement by NGO working in Somalia

SPAS, Reports 1-10/09 ; SPAS Nairobi

STODDARTD A, HARMER A et al, Providing aid in insecure environments : 2009 Updates, Trends in Violence against aid workers and the operational response, HPG Policy Brief

SWALIM: Strategic point water sources for Northern Somalia, CD, Nairobi, January 2009

TORRENTE, Nicolas de ; WEISSMANN, Fabrice. A war without limits : Somalia's humanitarian catastrophe. *HARVARD INTERNATIONAL REVIEW*, volume 30. 2009.

TORRENZANO, Antonio. *L'imbroglio somalien: Historique d'une crise de succession*. PARIS: L'HARMATTAN, 1995. 122 P.

UNITED NATIONS. *Somalia mid-year review 2009 consolidated appeal, Genève: UN*, may 2009. 67 P.

UN SOMALIA; 2008-2009; Somalia Humanitarian Overview; Monthly reports on the situation in Somalia

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *WHO Somalia: biennial report 2004-2005*. NAIROBI: WHO, 2005. 122 P/

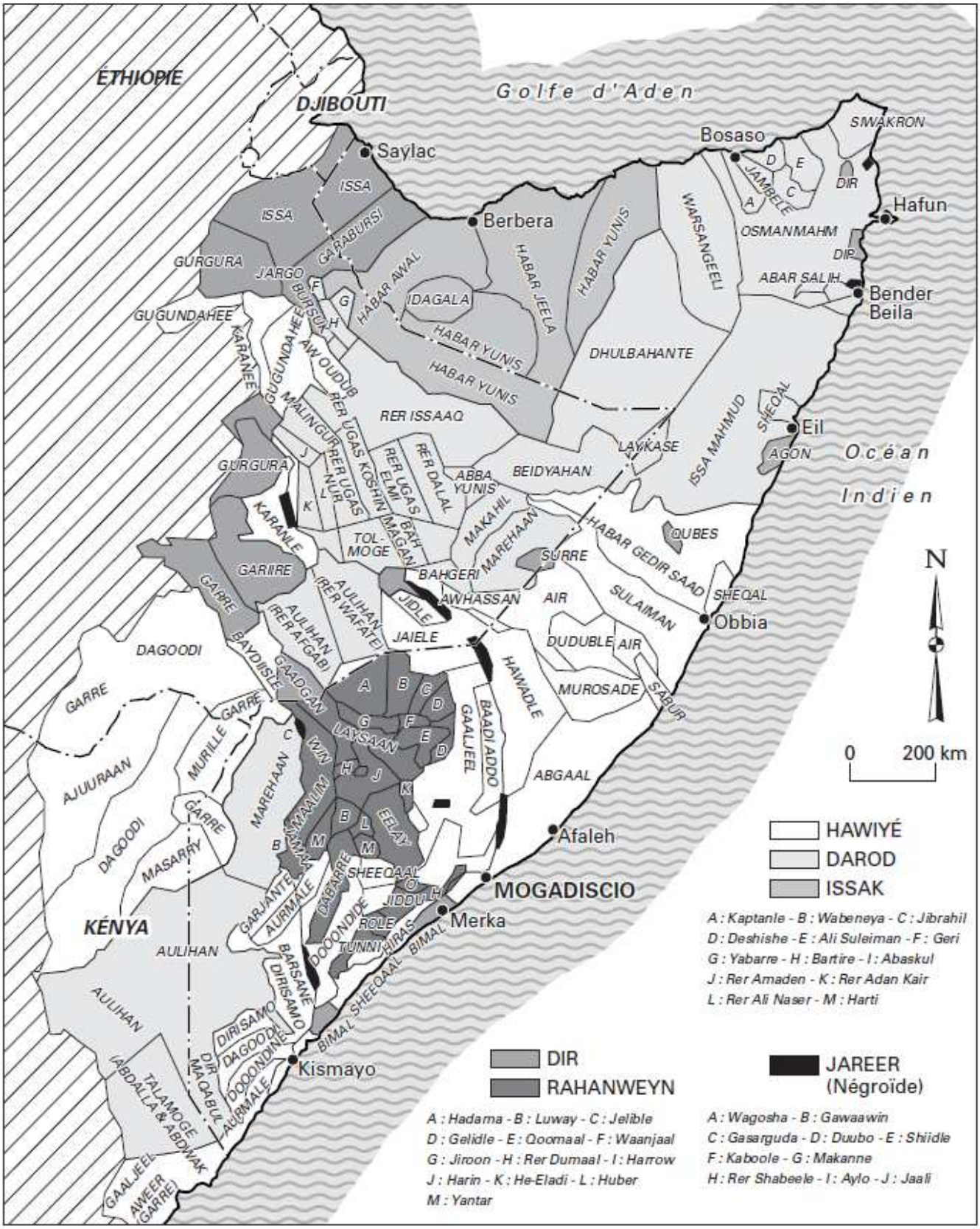
Somalia crisis deteriorates, aid agencies warn, mars 2008. 3 P. Disponible sur http://www.theirc.org/somalia-crisis-deteriorates-aid-agencies-warn (dernier accès 27 novembre 2009)

Statement by 52 non-governmental organisations working in Somalia on the rapidly deteriorating humanitarian crisis in the country, octobre 2008. 5 P. Disponible sur http://www.oxfamamerica.org/press/pressreleases/statement-by-52-ngos-working-in-somalia-on-rapidly-deteriorating-humanitarian-crisis (dernier accès 27 novembre 2009)

WEILAND Heribert, « La défaillance de l'Etat et l'organisation politique à l'heure de la globalisation. La Somalie, une société sans Etat », dans *Les métamorphoses du politique au Nord et au Sud*, Sophia Mappa (dir.), Karthala 2004.

Annexe N°2 : Carte des clans somaliens ***(D'après «Somalie, l'interminable crise», J.C. Mabire)***

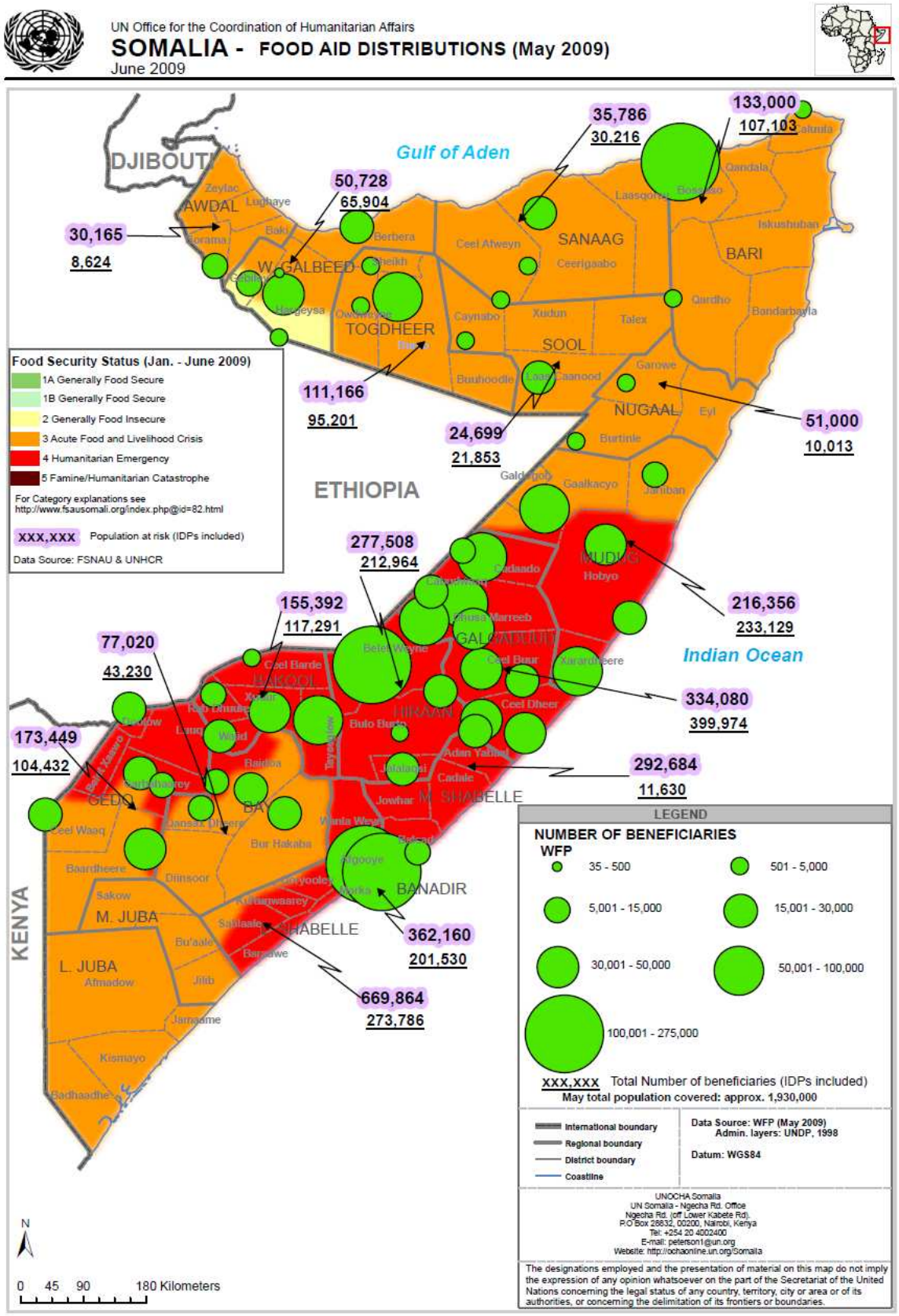
SOMALIE : RÉPARTITION DES PRINCIPAUX GROUPES CLANIQUES



Annexe N°3 : Analyse par secteur

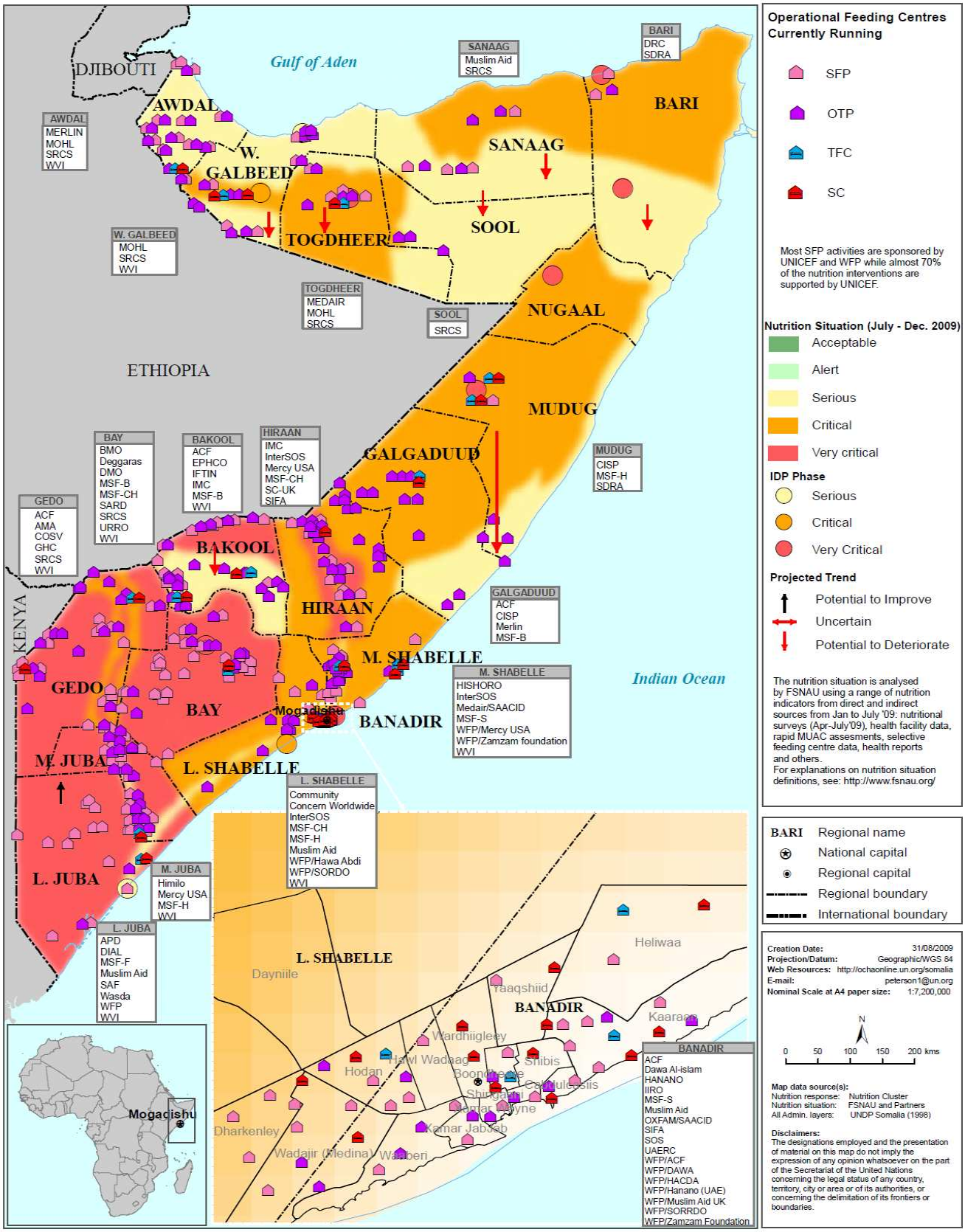
Les programmes d'aide alimentaire et de nutrition

Carte des distributions d'aide alimentaire



SOMALIA - NUTRITION TREATMENT INTERVENTIONS
as of 31 August 2009

OCHA
UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs



Operational Feeding Centres Currently Running

- SFP
- OTP
- TFC
- SC

Most SFP activities are sponsored by UNICEF and WFP while almost 70% of the nutrition interventions are supported by UNICEF.

Nutrition Situation (July - Dec. 2009)

- Acceptable
- Alert
- Serious
- Critical
- Very critical

IDP Phase

- Serious
- Critical
- Very Critical

Projected Trend

- Potential to Improve
- Uncertain
- Potential to Deteriorate

The nutrition situation is analysed by FSNAU using a range of nutrition indicators from direct and indirect sources from Jan to July '09: nutritional surveys (Apr-July'09), health facility data, rapid MUAC assesments, selective feeding centre data, health reports and others.
For explanations on nutrition situation definitions, see: http://www.fsnau.org/

- BARI — Regional name
- National capital
- Regional capital
- Regional boundary
- International boundary

Creation Date: 31/08/2009
Projection/Datum: Geographic/WGS 84
Web Resources: http://ochaonline.un.org/somalia
E-mail: peterson1@un.org
Nominal Scale at A4 paper size: 1:7,200,000

N

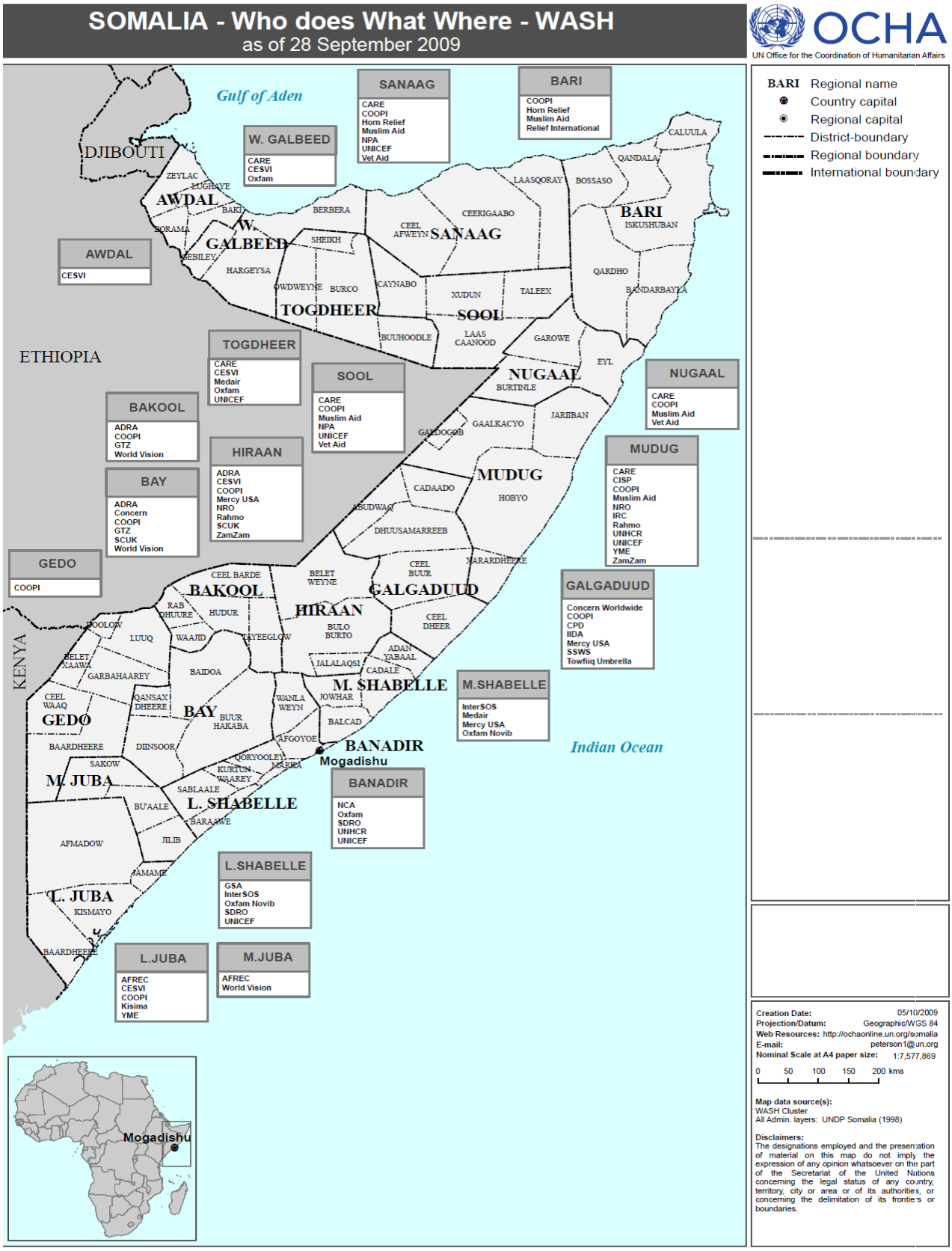
0 50 100 150 200 kms

Map data source(s):
Nutrition response: Nutrition Cluster
Nutrition situation: FSNAU and Partners
All Admin. layers: UNDP Somalia (1998)

Disclaimers:
The designations employed and the presentation of material on this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

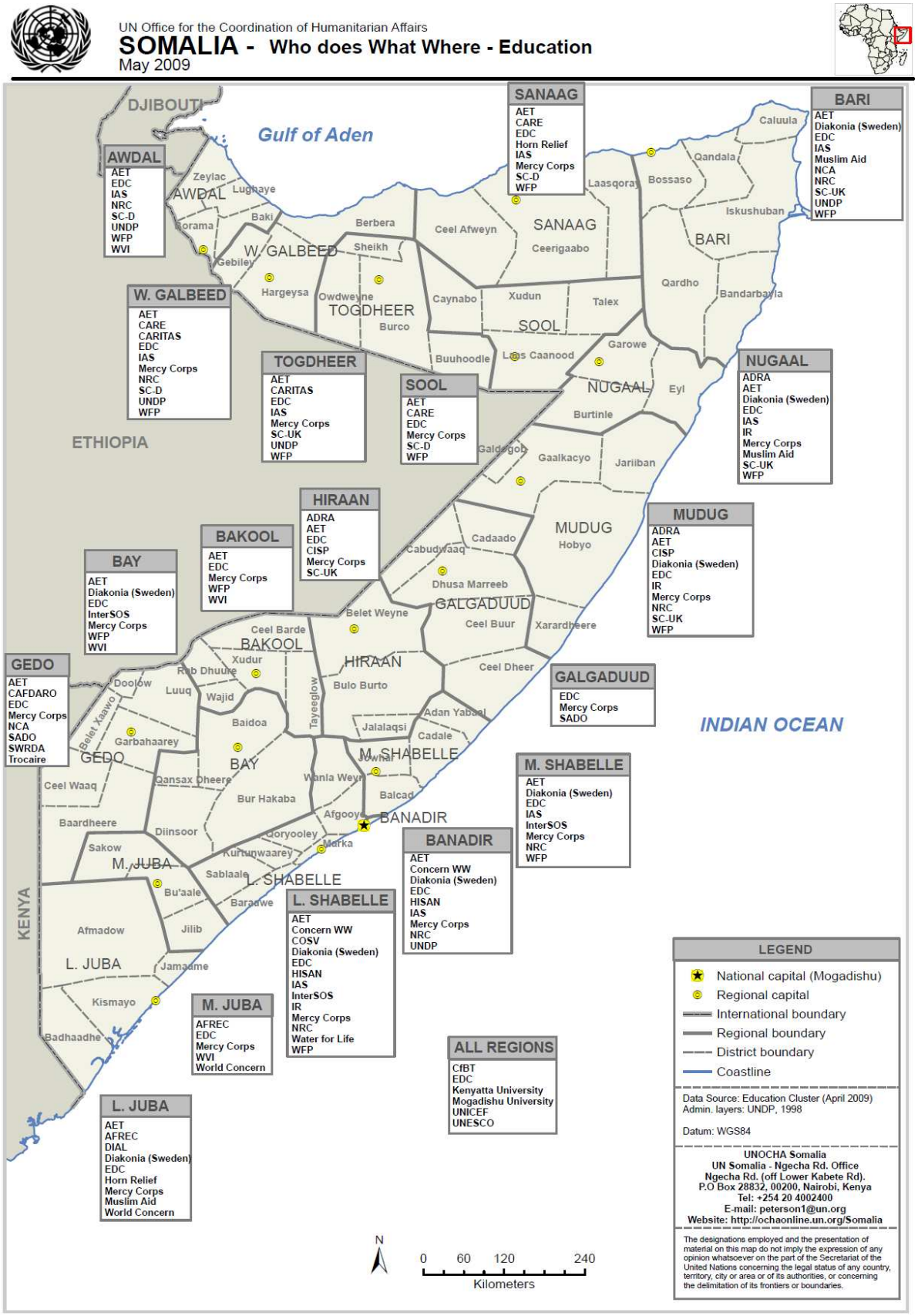
Carte 3W pour le secteur Nutrition

Les programmes du secteur de l'eau et de l'assainissement



Carte 3W : secteur « eau et assainissement

Les programmes du secteur de l'éducation



Carte 3 W : Secteur l'éducation

Le Groupe URD : Institut associatif de recherche, d'évaluation, de production méthodologique et de formation, le Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement (URD) travaille à la meilleure compréhension des contextes de crise et à l'amélioration des pratiques des acteurs de l'aide humanitaire, de la prévention des catastrophes et des reconstructions post-crise.

Les équipes du Groupe URD mettent en place des recherches et réalisent des missions sur le terrain soit sur auto-saisine, soit sur commande d'ONG, d'agences des Nations Unies, d'institutions du mouvement international de la Croix Rouge, soit pour les bailleurs de fonds.

.

Siège

La Fontaine des Marins,
26170, Plaisians
France
Tel : +33475282935

Antenne de Paris

4, rue Clairaut
75017, Paris
France
tel : +33142281412

www.urd.org

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

GROUPE urd urgence réhabilitation développement