

L'aide humanitaire en Somalie : gérer l'insécurité

Par François Grünewald

Pour les humanitaires, la Somalie est l'un des contextes opérationnels les plus dangereux du monde avec l'Afghanistan, l'Irak et, depuis peu, le Darfour. C'est en même temps un des contextes au sein duquel les besoins sont les plus élevés. Il y aurait plus de trois millions de personnes vivant dans des conditions d'extrême vulnérabilité¹. C'est là un défi majeur pour les acteurs humanitaires et les bailleurs de fonds. À l'heure où la situation politique à Mogadiscio continue de se dégrader et que la situation humanitaire dans le pays s'aggrave du fait des conflits et de la sécheresse, le présent article tente de faire le point des enjeux sécuritaires et des pratiques humanitaires mises en œuvre face à ce contexte.

¹ Selon la Food Security Analysis Unit (FSAU), www.fsasomalia.org

² Processus finalement très proche de celui ayant conduit les talibans au pouvoir en 1996 en Afghanistan.

— Le contexte somalien

Pays relativement homogène aux niveaux ethnique, linguistique et 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 complexe de systèmes lignagers ou « clans ». 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 paiement de la dette de sang. C'est en instrumentalisant ce système que Syaad Barré a installé son pouvoir, exacerbant les rivalités, entraînant clientélisme et détournement des richesses de l'État. C'est en refaisant inconsciemment la même chose à partir de 1992 que la communauté internationale a sans doute largement affaibli les chances d'un règlement politique de la crise et perverti les pratiques humanitaires.

Mais la lecture politique occidentale n'a pas réellement fait la différence entre « chefferie traditionnelle » et partis politiques à implantation spatiale spécifique, recouvrant en partie seulement la réalité clanique. Réels prédateurs économique-politiques, les leaders des groupes politiques, sous l'alibi de la défense du clan, ont levé les milices claniques qui servent plus leurs intérêts spécifiques que ceux des clans. Les acteurs humanitaires, à la recherche de la « protection clanique », sont tombés dans le piège des milices. La communauté de l'aide paie encore le prix de cette erreur.

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 gouvernement unifié se sont jusqu'ici avérés inadaptés et le règne de la loi du plus fort a accentué les conflits fonciers, les vols de bétail et la mise sous coupe réglée d'une grande partie des populations urbaines et déplacées 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-politique². L'approche occidentale structurée autour des deux piliers que sont le renforcement d'un État centralisé et la lutte contre le terrorisme a empêché d'avoir une lecture fine des spécificités somaliennes.

Autre erreur, croire que les troupes éthiopiennes en 2006, l'ennemi depuis la guerre de 1971, allaient pouvoir maintenir en place un TFG (*Transitional Federal Government*) très décrié. Après une défaite temporaire, l'union sacrée s'est faite contre le TFG ; l'opposition à la présence de l'*African Mission in Somalia* (AMISOM) a été vive, transformant une nouvelle fois Mogadiscio en champ de bataille. Dans la deuxième moitié de mai 2008, l'opposition armée a progressivement repris le contrôle des grandes régions dont elle avait été repoussée lors de

l'intervention éthiopienne en 2006-2007. Cette opposition armée, composée de mouvements variés, a 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'ICU et ses alliés ont repris le contrôle territorial et des populations et ainsi, la main haute dans les négociations.

On aurait pu s'attendre à un retour au calme. Hélas, les forces centripètes qui s'exercent régulièrement sur l'espace politique somalien ont encore fait leur office. Tandis qu'une partie des acteurs, 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 d'un noyau dur de l'ARS a voulu garder la stratégie militaire jusqu'à la victoire et le retrait des Éthiopiens. Résultat : 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 a conduit au développement d'une grande méfiance contre l'ensemble de la communauté internationale. Cette méfiance, renforcée par un ressentiment fort contre la puissance américaine (régulièrement accusée d'infiltrations et d'opérations anti-terroristes³), a commencé à lamener toutes les stratégies d'acceptation mises en place par les acteurs humanitaires accentuant le risque sécuritaire.

³ Encore accentuée par les attaques de missiles américains contre les leaders du mouvement El Shebbaab.

— État des lieux de la sécurité en Somalie

L'analyse des différentes sources d'information fait apparaître un certain nombre de tendances qui s'inscrivent dans des cadres temporels (évolution de l'insécurité), des cadres géographiques (cartes de l'insécurité), des analyses de causalité (qui sont les acteurs de la violence et quelles sont leurs raisons d'agir ?) et des investigations plus techniques (modalités de l'insécurité). On note la prépondérance de l'insécurité au centre et au sud, mais aussi celle, fluctuante, au Somaliland et au Puntland.

L'analyse des causes et de leurs évolutions est un outil de pilotage essentiel de la sécurité. Il s'agit de ne pas se tromper de questions sur l'origine politique ou militaire des problèmes (liés au TFG, aux forces internationales sous mandat AMISOM ou aux oppositions armées) ou d'origine criminelle ou mafieuse, ni de se tromper dans la pondération entre ces différents types de risques.

De fait, la situation a évolué vers une explosion des milices en petits groupes qui n'ont plus aucun 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 reconnaît plus rien, même pas les règles traditionnelles qui permettaient jusque-là la mise en place de stratégies d'acceptation, dans lesquelles la sécurité était assurée par les communautés elles-mêmes.

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 havre de relative stabilité, semble se dégrader, notamment depuis les menaces faites en mars 2009 envers les Nations unies.

— 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 liés aux services de renseignement qui suivent l'évolution de la situation politique, sécuritaire, militaire et... humanitaire, pour être mieux à même de suivre 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 ;
- les systèmes liés à l'ONU, et notamment UNDSS : c'est à cette phase-là que sont décidés les niveaux de sécurité des différentes zones de Somalie (niveau 1 à niveau 5) qui déterminent la présence et la mobilité du staff onusien. L'existence au sein d'une même institution (l'ONU) de deux objectifs (humanitaire et politique) entraîne une réelle confusion : les principales agences des Nations unies impliquées sur le terrain (essentiellement le PAM et l'Unicef) ont dû mettre en place leur propre système « Sécurité ». C'est aussi pour cela, et afin de protéger « l'espace » humanitaire que les ONG et le CICR (voir encadré) cherchent tant à garder une distance « sanitaire » avec les agences onusiennes, bien qu'elles dépendent de plus en plus de ces dernières (tant au niveau financier qu'à celui des opérations et notamment dans le cadre du système des clusters) ;

– les systèmes liés aux humanitaires (ONG et CICR). Les ONG ont mis en place une institution spécifique, le *Somalia 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) et compile les informations afin de repérer des éventuelles tendances. Ceci permet à la production de cartes tout à fait intéressantes dont la comparaison d'une date à l'autre est riche d'enseignements.



Interview

Le CICR dans la Corne de l'Afrique

Daniel Duvillard, chef des Opérations du Comité international de la Croix-Rouge pour l'Afrique de l'Est

Humanitaire : Quelles sont les actions mises en place par le CICR dans la région ?

Daniel Duvillard : Fidèle à son mandat, le CICR se concentre dans la Corne de l'Afrique sur les personnes affectées par les conflits armés et les autres situations de violence, telles que les violences intercommunautaires.

Depuis trois ans, la paupérisation croissante de la population somalienne est au centre de nos préoccupations. Confrontée simultanément à un conflit armé, une longue période de sécheresse, et des « chocs » économiques (inflation galopante, diminution du niveau des revenus envoyés par la diaspora), la population du centre et sud du pays peine à couvrir ses besoins de base tels que eau, nourriture, et accès aux soins de santé. En partenariat avec le Croissant-Rouge somalien, le CICR a lancé un programme d'urgence pour un million de bénéficiaires incluant le camionnage d'eau pour les populations nomades bloquées par la sécheresse, ainsi que la distribution de rations alimentaires et d'articles domestiques essentiels aux plus vulnérables, dont les personnes déplacées par les combats successifs à Mogadiscio. Le CICR soutient également 2 hôpitaux chirurgicaux à Mogadiscio qui ont opéré plus de 2 700 blessés par balle en 2008, et 35 cliniques du Croissant-Rouge somalien fournissant des soins de santé de base à une population de base d'environ 500 000 personnes.

Concernant les autres pays de la région, Éthiopie, Érythrée et Djibouti, le CICR porte son attention sur les différents frontaliers qui les opposent et, surtout, sur les droits des personnes ou groupes et les obligations des autorités selon le droit international humanitaire (DIH). Nos activités se concentrent par conséquent sur les visites aux personnes privées de liberté (prisonniers de guerre, internés civils), le respect des droits des minorités éthiopiennes et érythréennes dans les deux pays, et des soutiens à moyen-long terme à des programmes nationaux pour les amputés ou la promotion du DIH au sein des forces armées.

H. : Comment sont-ils articulés avec les autres dispositifs internationaux mis en place (UN, Africom, Atalante...) ?

D. D. : De manière générale, le CICR reste convaincu que sa particularité comme institution spécifiquement neutre et indépendante représente une valeur ajoutée en termes de possibilités de contacts et d'accès aux personnes affectées. Par conséquent, il n'intègre aucun mécanisme de coordination, onusien ou autre, et garde ses distances envers des dispositifs internationaux qui mélangent, sur le terrain et à des degrés divers, objectifs politiques, sécuritaires et humanitaires dans leur mandat.

Ceci dit, le CICR n'agit pas en vase clos : c'est souvent un « observateur actif » dans les mécanismes de coordination humanitaire onusiens, dans la mesure où ces derniers permettent une action humanitaire plus efficace et un impact plus concret pour les populations vulnérables. De même le CICR s'assure, si nécessaire, que le mandat des dispositifs internationaux et leur mise en application respectent les règles du DIH. Sur le plan opérationnel dans la région, le CICR coopère avec les sociétés nationales Croix-Rouge et Croissant-Rouge des pays détenant des pirates somaliens capturés dans le cadre de l'opération anti-piraterie Atalante afin que ces derniers puissent conserver un lien avec leur famille en Somalie par l'envoi et la réception de messages Croix-Rouge.

H. : Quelles difficultés rencontrez-vous ?

D. D. : Il y a surtout un défi d'acceptation. La perception de l'humanitaire utilisé comme cheval de Troie de l'Occident est répandue dans la région. À ce titre, le CICR ne peut pas renier ses origines (suisse, emblème) et doit par conséquent expliquer et démontrer au plus grand nombre d'acteurs de la violence possible que son agenda est strictement humanitaire, parfois avec succès, tel qu'en Somalie, parfois sans, si on se réfère à notre expulsion de la région somalienne de l'Éthiopie en juillet 2007.

H. : Quelles sont les perspectives du CICR dans la région pour l'année à venir ?

D. D. : Les perspectives restent malheureusement sombres. L'avenir du gouvernement transitoire en Somalie est très incertain et rien ne bouge sur le front de la résolution des différends frontaliers entre l'Éthiopie et l'Érythrée, et entre cette dernière et Djibouti. Ces divers éléments étant interconnectés, le CICR mobilisera très certainement le même niveau de ressources humaines et financières dans l'année à venir.

Propos recueillis par Boris Martin



État des pratiques humanitaires en Somalie face à l'insécurité

La Somalie est 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 concernant l'acceptation de nos équipes par les populations⁴. Les

⁴ Voir les travaux du Groupe URD « Pour une gestion programmatique de la sécurité », 1999, www.urd.org

humanitaires continuent de payer les errements des années 1990, quand les agences travaillant en Somalie, CICR inclus, ont utilisé la protection payante *via* les fameux « *technicals* » (véhicules 4X4 avec armements lourds installés à l'arrière). Depuis, les humanitaires y ont développé :

- de nombreuses méthodes innovantes de travail sur le terrain avec des ONG somaliennes ou du personnel national, avec diverses modalités de « contrôle à distance » ou de systèmes de délégation de responsabilité ;
- de nouvelles formes de diagnostic à distance et de suivi des situations avec la *Food Security Assessment Unit* et le système de classification humanitaire qui s'y sont développés.

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 Mogadiscio ou de Kismayo) au point B (lieu de distribution). Dans ce cadre ; des contrats importants sont passés avec des interlocuteurs 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, comme par exemple foreuses, équipement de fonçage de puits ou de réhabilitation de dispensaires. On constate que cette privatisation de l'aide humanitaire est concrètement mise par certaines grosses agences qui, recevant des budgets considérables et se trouvant confrontées à des capacités opérationnelles très difficiles, trouvent là une option possible de déboursement.

— Respect des principes et pragmatisme : la difficile équation

Tant que des solutions « somaliennes » aux diverses crises ne sont pas trouvées et que les besoins des populations continuent d'être importants, l'action humanitaire demeurera à la fois nécessaire et dangereuse. La nomination récente d'un nouveau gouvernement potentiellement acceptable pour toutes les parties, y compris la mouvance islamique a créé un nouvel espoir, mais tout semble encore en train de « capoter ». On est bien loin de la paix. 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.

L'approche politique utilisée par les Nations unies, avec son soutien aux Éthiopiens, une grille de lecture inadaptée (État centralisé avec comme capitale Mogadiscio plutôt qu'une approche d'un ordre plus fédéraliste), et une présence bunkérisée sur le terrain a considérablement décrédibilisé le système onusien. Elle a transformé en facteur de risque toute association entre ONG et UN, même infime et de simple coordination. La communauté internationale doit aussi revoir ses approches.

Les Nations unies doivent comprendre 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 des 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 non atteints.

L'Union européenne est elle aussi très impliquée dans le processus politico-diplomatique. Elle soutient le TFG et le processus de l'AMISOM. 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*, elle est perçue par de nombreux Somaliens comme une des parties au conflit. Ceci n'est pas sans répercussion pour la sécurité des acteurs humanitaires européens. Les bailleurs européens (Commission et États membres) doivent accepter que les acteurs humanitaires tentent de démontrer leur indépendance et cherchent à rendre moins visible leurs financeurs européens.

— Stratégie pour les acteurs de l'aide

Travailler en Somalie est à la fois une expérience fascinante et une opération 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 aventure. 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.

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 entament 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 expérimentés et les bailleurs doivent les soutenir en cela.

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. 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.

Le temps fait tout à l'affaire quand il s'agit de confiance avec des interlocuteurs difficiles et avec des partenaires fragiles dans un contexte au sein duquel une bonne lecture des « jeux d'acteurs » peut faire la différence entre la vie et la mort. 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.

Dans un contexte d'incertitude forte à tous les niveaux, le concept de résilience a des implications très fortes en termes de concept d'interventions. Les acteurs comme les bailleurs doivent mettre plus encore le concept de résilience au cœur de leur stratégie, même si ceci parfois peut donner l'impression que « sauver des vies » vient en deuxième position dans les agendas humanitaires. Il ne sert à rien de sauver des gens qui vont mourir immédiatement après.

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 « *Remote Control* ». 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.

Le respect des principes humanitaires est 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. Les acteurs humanitaires doivent garder une « distance sanitaire » avec les initiatives politiques et diplomatiques de la Communauté internationale.

Un certain nombre de modes opératoires pratiques classiques de l'aide humanitaire, comme le ciblage (*targeting*) va à l'encontre des pratiques sociales somaliennes (partage au sein de la famille, de la communauté, comme clés d'intégration dans les réseaux sociaux de solidarité). 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 sensible et appropriée permet d'atteindre les populations les plus à risque.

Les limites d'accès au terrain restreignent fortement les options de suivi et d'évaluation. Ceci va certes à l'encontre des bonnes pratiques de l'action humanitaire. 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 de rendu face au contexte somalien, faute de quoi, soit les acteurs humanitaires ne pourront pas intervenir, soit le feront avec des risques inconsidérés.

— L'auteur

François Grünewald, directeur général et scientifique du Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement (URD), a réalisé de nombreuses missions en Somalie depuis 1991. Cet article est issu de la dernière mission qu'il y a effectuée et du rapport produit en date du 28 mai 2009.