

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
14 mars 2011
Français
Original : anglais

**Lettre datée du 11 mars 2011, adressée au Président
du Conseil de sécurité par le Président du Comité
du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions
751 (1992) et 1907 (2009) sur la Somalie et l'Érythrée**

Au nom du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 751 (1992) et 1907 (2009) sur la Somalie et l'Érythrée et en application du paragraphe 11 de la résolution 1916 (2010) du Conseil de sécurité, j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le rapport du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire pour la Somalie sur la suite donnée aux paragraphes 4 et 5 de ladite résolution et sur tout obstacle rencontré dans l'acheminement de l'aide humanitaire en Somalie (voir annexe).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter à l'attention des membres du Conseil le texte de la présente lettre et de son annexe, et de le faire publier comme document du Conseil.

Le Président du Comité du Conseil de sécurité
faisant suite aux résolutions 751 (1992)
et 1907 (2009) sur la Somalie et l'Érythrée
(*Signé*) H. S. Puri



Annexe

Lettre datée du 8 mars 2011 adressée au Président du Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 751 (1992) et 1907 (2009) sur la Somalie et l'Érythrée par la Secrétaire générale adjointe aux affaires humanitaires et Coordonnatrice des secours d'urgence

En application du paragraphe 11 de la résolution 1916 (2010) du Conseil de sécurité, j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le rapport du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies pour la Somalie (voir pièce jointe).

Les organismes humanitaires œuvrant en Somalie tiennent à préciser que, comme c'était déjà le cas dans les deux rapports précédents, ils donnent la même définition aux termes « partenaire d'exécution », qui apparaissent au paragraphe 5 de la résolution 1916 (2010), que celle utilisée dans le premier rapport du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire, à savoir :

« *Partenaire d'exécution* » – Organisation non gouvernementale ou organisation communautaire qui a fait l'objet d'un contrôle de précaution par un organisme des Nations Unies ou une organisation non gouvernementale pour établir sa bonne foi, et qui fait rapport au sujet des mesures d'atténuation au Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire pour la Somalie, sur sa demande. Les partenaires d'exécution présentent les caractéristiques suivantes :

- a) L'organisation intervient dans le cadre de la procédure d'appel global pour la Somalie (ou du fonds humanitaire commun);
- b) L'organisation fait partie d'un groupement matriciel de type 3W (« *Who does What and Where* » – Qui fait quoi et où).

Je vous serais reconnaissante de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de sa pièce jointe à l'attention des membres du Conseil de sécurité et de le faire distribuer comme document du Conseil.

La Secrétaire générale adjointe
aux affaires humanitaires et
Coordonnatrice des secours d'urgence
(*Signé*) Valérie **Amos**

Pièce jointe

Rapport du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies pour la Somalie

I. Introduction

1. Le présent rapport est le troisième soumis en application de la résolution 1916 (2010) du Conseil de sécurité. Au paragraphe 11 de cette résolution, le Conseil a prié le Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire pour la Somalie de lui faire rapport tous les 120 jours sur la suite donnée aux paragraphes 4 et 5 de cette résolution et sur tout obstacle rencontré dans l'acheminement de l'aide humanitaire en Somalie et demandé aux organismes des Nations Unies et aux organisations humanitaires dotées du statut consultatif auprès de l'Assemblée générale qui fournissent une aide humanitaire d'aider le Coordonnateur à établir le rapport.

2. Le présent rapport du Coordonnateur, le troisième, porte sur la période allant de novembre 2010 à mars 2011. Il est principalement centré sur les régions de la Somalie contrôlées par Al-Shabab, groupe que le Conseil de sécurité, faisant suite aux résolutions 751 (1992) et 1907 (2009) sur la Somalie et l'Érythrée, a désigné le 12 avril 2010 comme tombant sous le coup du paragraphe 8 de la résolution 1844 (2008) du Conseil.

3. Comme les rapports précédents (S/2010/372 et S/2010/580), le présent document décrit les obstacles à l'accès humanitaire et leurs incidences opérationnelles ainsi que les mesures qui ont été mises en place pour faire face à la politisation, aux abus et aux détournements.

4. Au cours de la période couverte par le présent rapport, les combats sporadiques pour le contrôle du territoire se sont poursuivis dans le centre et le sud de la Somalie, la plupart dans la région de Mogadiscio. À la mi-décembre, une période de sécheresse a commencé dans la plupart des régions de la Somalie. La sécheresse frappe tout particulièrement les enfants. Plus de 400 écoles (près de 55 000 élèves) ont fermé à travers le pays, les familles étant contraintes de se déplacer avec le tarissement des sources d'eau. Parallèlement, des acteurs armés non étatiques ont continué d'imposer des conditions aux organisations humanitaires qui interviennent dans les zones affectées par la sécheresse.

5. L'instabilité de la situation en Somalie continue de rendre l'acheminement de l'aide et de services humanitaires difficile mais pas impossible. Toutes les régions du pays ont besoin à des degrés divers d'une aide humanitaire, mais l'épicentre de la crise humanitaire continue de se situer dans le centre et le sud de la Somalie, qui sont les régions les plus gravement touchées par la sécheresse actuelle.

6. Conjointement avec les organismes opérationnels, étant donné le contexte actuel, le Coordonnateur continue de s'efforcer d'atteindre en matière de contrôle de la fourniture de l'assistance des objectifs réalistes fondés sur le principe de diligence raisonnable et correspondant à des exigences qui peuvent raisonnablement être satisfaites en fonction du contexte.

II. Contraintes associées à l'accès humanitaire et incidences opérationnelles

7. Au cours de la période considérée, la Somalie a continué d'être confrontée à une situation d'urgence complexe qui perdure. Les affrontements armés entre le Gouvernement fédéral de transition, la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) et Al-Shabab se sont poursuivis. Au cours des quatre derniers mois, les trois principaux hôpitaux de Mogadiscio ont admis plus de 1 500 blessés de guerre. On ignore le nombre de morts. Le nombre de personnes déplacées en Somalie au cours de la période considérée se situe autour de 93 000, la plupart de ces déplacements, soit environ 21 800, se produisant à Mogadiscio en raison de la violence. Il y a lieu de noter que ces chiffres ont sensiblement augmenté au cours des quelques dernières semaines de la période à l'examen du fait de l'intensité et de la durée des affrontements entre les factions en conflit.

8. Le nombre de personnes ayant besoin d'une assistance humanitaire ou d'une aide pour subvenir à leurs besoins est passé de 2 millions en 2010 à 2,4 millions en 2011, soit une augmentation de 20 %. Ce chiffre représente 32 % de l'ensemble de la population de la Somalie. Cette augmentation s'explique en partie par l'insécurité alimentaire provoquée par l'insuffisance des pluies, l'insécurité civile et la persistance des déplacements.

9. La Somalie, qui continue de souffrir d'insécurité et de déficit alimentaires, reste l'un des pays ayant les plus forts taux de malnutrition au monde. Au cours de la période considérée, on a noté un fort accroissement de la proportion d'enfants qui souffrent de malnutrition grave, qui est passée de 15 à 21 %, dont environ 75 %, soit 241 000 enfants, vivent dans les régions situées au sud de la Somalie. La détérioration de l'état nutritionnel des personnes déplacées dans le corridor d'Afgooye, où leur nombre est estimé à environ 409 000, est également préoccupante.

10. Au cours de la période à l'examen, les opérations humanitaires se sont poursuivies, mais elles ont été profondément perturbées par la conduite de toutes les parties au conflit. En plus des affrontements sporadiques entre clans dans l'ensemble du sud et du centre de la Somalie, les combats ont continué à Mogadiscio. En décembre 2010, à la suite de l'absorption de la faction du Hizbul Islam, Al-Shabab est devenu le principal acteur armé non étatique. Les affrontements se sont également intensifiés entre les forces du Gouvernement fédéral de transition et les acteurs armés non étatiques le long de la frontière entre le Kenya et la Somalie, ce qui a provoqué de nouveaux déplacements vers le Kenya et l'Éthiopie. En conséquence, l'accès rapide des intervenants humanitaires aux populations démunies a été inégal et fluctuant.

11. Des acteurs armés non étatiques ont été à l'origine d'un certain nombre d'incidents visant le personnel, les biens et les installations des organismes humanitaires. Au cours des seuls mois de décembre 2010 et de janvier 2011, on a dénombré 14 incidents portant atteinte à la sécurité des organisations humanitaires, dont 7 se sont produits dans le sud de la Somalie. Ces incidents ont inévitablement entraîné des retards dans la conduite d'opérations humanitaires très nécessaires. En outre, dans six cas au moins, des acteurs armés non étatiques ont tenté d'exiger que l'ONU ou des organisations non gouvernementales soient immatriculées et paient des taxes. Ces exigences, souvent fomentées par Al-Shabab, ont gravement perturbé

le fonctionnement des organisations humanitaires dans les régions sous le contrôle de ce groupe.

12. Malgré ces difficultés, les organismes humanitaires ont conservé leur aptitude à fournir une assistance ainsi que leur capacité de répondre rapidement à des besoins humanitaires urgents. Les effectifs internationaux de l'ONU et des organisations non gouvernementales présents à tout moment en Somalie ont été en moyenne de 250 personnes, tandis que les effectifs nationaux de l'ONU maintenus en permanence en Somalie dépassent 700 personnes. Bien que l'on ne dispose pas de données concernant les effectifs des organisations non gouvernementales, ces effectifs dépassent probablement ceux de l'ONU, compte tenu du nombre élevé d'organisations non gouvernementales qui opèrent dans le pays. Si les effectifs internationaux de l'ONU demeurent majoritairement affectés dans le nord du pays, environ 30 % sont en poste dans le centre et le sud de la Somalie.

13. Dans ces conditions extrêmement difficiles, la programmation de l'assistance humanitaire se poursuit. Voici quelques chiffres qui illustrent les interventions humanitaires menées au cours de la période considérée : en moyenne, plus de 33 000 tonnes métriques de produits alimentaires divers ont été distribués chaque mois à environ 800 000 bénéficiaires par le biais de divers programmes; 60 % de ces bénéficiaires se trouvaient dans le centre et le sud de la Somalie; au cours du seul mois de février, dans le centre et le sud de la Somalie, 20 000 foyers (environ 120 000 personnes) ont bénéficié d'activités liées à l'eau, tandis que 30 puits peu profonds ont été creusés et que la chloration de l'eau de 158 autres a été menée à bien. Les groupes de spécialistes de la nutrition et de la santé ont intensifié leurs interventions en multipliant les programmes et les activités thérapeutiques de soins en extérieur et d'alimentation complémentaire (distribution de médicaments essentiels, de sels de réhydratation orale et d'aliments supplémentaires et thérapeutiques prêts à l'emploi à 33 000 enfants).

III. Mesures d'atténuation des risques

14. Par sa résolution 1916 (2010), le Conseil de sécurité a demandé aux États Membres et à l'Organisation des Nations Unies de faire tout leur possible pour atténuer les effets de la politisation, de l'abus et du détournement de l'aide humanitaire par des groupes armés, et prié le Coordonnateur de lui faire rapport tous les 120 jours sur la suite donnée à cette demande. Le Coordonnateur a mené une enquête auprès des organisations au sujet des mesures d'atténuation des risques actuellement employées par la communauté humanitaire.

15. Le Comité permanent interorganisations pour la Somalie a entrepris une évaluation interinstitutions de l'action humanitaire collective, à l'exclusion des programmes liés à l'aide alimentaire, menée dans le centre et le sud de la Somalie entre 2005 et 2009. L'équipe chargée de cette évaluation commencera ses travaux dans le courant du mois de mars 2011. Des vérificateurs indépendants ont été invités à procéder à l'audit de 79 projets, d'une valeur totale de plus de 11,6 millions de dollars des États-Unis, qui ont été financés par le Fonds humanitaire commun en 2009 et 2010. Aucun cas d'abus, de détournement ou de politisation n'a été découvert. Sur les 41 projets vérifiés à ce jour, aucun cas grave de mauvaise gestion financière n'a été mis en lumière. Les vérificateurs ont relevé certains problèmes concernant le contrôle et la gestion des fonds ainsi que le non-respect des accords

relatifs aux projets ou des obligations en matière d'établissement de rapports. Toutes les organisations dont les projets ont été vérifiés ont largement participé à une formation au suivi de la gestion financière qui a eu lieu en janvier 2011. Les conclusions de ce travail d'audit sont riches en enseignements concernant la gestion du Fonds humanitaire commun créé l'année passée.

16. Les activités de gestion des risques ont bénéficié du solide appui d'un certain nombre de donateurs. Un programme de formation à la gestion des risques a été établi et un certain nombre de cours de formation ont eu lieu, notamment pour mettre à la disposition des membres de l'équipe de pays des Nations Unies les moyens de mieux recenser, évaluer et gérer les risques dans l'ensemble de la Somalie. Au cours de la période considérée, les cours de formation à la gestion des risques ont été suivis par plus de 150 membres du personnel national et international appartenant à 19 organismes des Nations Unies. Les membres du personnel de l'AMISOM et d'organisations non gouvernementales ont également reçu une formation à Nairobi, Hargeysa, Bossaso, Garowe, Gaalkacyo et Mogadiscio. De nouveaux cours de formation sont prévus en avril et juin 2011.

17. Le système de gestion des informations concernant les fournisseurs, qui est destiné à réduire les risques liés à la passation des marchés et à mieux faire respecter l'obligation de diligence raisonnable, a été mis en place. Le processus d'alimentation de la base de données au moyen de toutes les informations nécessaires a commencé. Au total, 23 organisations des Nations Unies ont accepté un calendrier étalé sur trois mois pour mener à bien l'enregistrement de toutes ces données dans la base relative aux opérations du système des Nations Unies en Somalie.

18. Des systèmes de gestion des risques sont actuellement élaborés pour les neuf groupes humanitaires qui mènent des opérations en Somalie afin de parvenir à des méthodes cohérentes et d'améliorer le partage de l'information pour les questions de diligence raisonnable et de gestion des risques dans le suivi des bénéficiaires du Fonds humanitaire commun. En plus du régime de gestion des risques, la communauté humanitaire continue de recourir à diverses stratégies pour atténuer les effets éventuels de la politisation, de l'abus et du détournement de l'aide humanitaire ou des fonds qui y sont affectés par des acteurs armés non étatiques.

19. L'enquête entreprise par le Coordonnateur de l'aide humanitaire, à laquelle il a été fait allusion au paragraphe 14 ci-dessus, a mis en lumière deux cas de politisation, sous la forme de l'exigence du paiement d'une taxe. Dans le premier cas, cela a abouti à la suspension du projet; dans le second, la pression communautaire a conduit au retrait de la demande et l'activité humanitaire a pu être maintenue sans conditions. Une organisation a signalé qu'une enquête interne avait révélé un cas de détournement et avait abouti à prendre des mesures disciplinaires contre deux personnes. Une autre organisation a fait état d'un cas d'abus au sujet duquel une enquête est en cours.

20. Pour tenter de réduire les risques d'abus à l'avenir, les organisations continuent d'améliorer leurs activités de suivi et d'évaluation : permanences téléphoniques mises à la disposition des bénéficiaires, obligation de fournir des données GPS vérifiables, dispositif de suivi après distribution de l'aide, évaluateurs externes, par exemple. Le maintien d'une étroite collaboration avec les collectivités bénéficiaires du programme a permis d'atténuer les risques de recrutement de

partenaires ou de fournisseurs douteux et a renforcé l'appropriation des interventions humanitaires par ces collectivités.

21. Les organisations ont indiqué que diverses mesures d'atténuation étaient en place pour empêcher les détournements : renforcement des normes d'exploitation, amélioration des normes d'information, outils, listes de contrôle, renforcement des contrôles sur le recrutement des fournisseurs, amélioration de l'évaluation des partenaires d'exécution, des contrôles internes et des règles de gestion financière, par exemple.

22. Il ressort des conclusions de l'enquête que la plupart des organisations continuent à sélectionner leur personnel, et plus particulièrement leurs partenaires d'exécution et leurs fournisseurs en fonction des listes de sanctions établies par l'ONU et, à un moindre degré, des listes de sanctions établies par les États Membres.

23. Les organisations demeurent très conscientes des risques de politisation, d'abus et de détournement et continuent donc de prendre des dispositions qui leur permettent d'affiner les mesures d'atténuation. Les organisations humanitaires ont indiqué que des mesures d'atténuation efficaces passent par un renforcement de la présence directe de personnel sur le terrain et de la collaboration avec les collectivités bénéficiaires. La communauté humanitaire qui opère en Somalie continue de s'employer à ce que les programmes humanitaires influent comme il se doit sur les conditions de vie des populations touchées.

IV. Effet de la résolution 1916 (2010) du Conseil de sécurité

24. Près d'une année après l'adoption de la résolution 1916 (2010) du Conseil de sécurité, les opinions demeurent divisées quant à l'effet de la résolution sur le financement des donateurs. Certains donateurs ont estimé que cette résolution leur avait permis de continuer à financer des opérations humanitaires en Somalie, et plus particulièrement dans le centre et le sud du pays. D'autres ont indiqué qu'à leur avis, les rapports demandés par la résolution avaient permis de mieux comprendre les divers intervenants dans les opérations humanitaires et les problèmes rencontrés en Somalie, et aussi d'améliorer la confiance accordée aux organismes humanitaires et à leur action, de même que leur crédibilité. D'autres donateurs encore ont indiqué que cette résolution n'avait eu aucun effet sur le niveau de leur financement. Tous se sont toutefois accordés à reconnaître que la fréquence actuelle des rapports, qui doivent être présentés à intervalles de 120 jours, était excessive.

25. L'opinion selon laquelle cette résolution pourrait avoir eu un effet positif sur le financement ressort de l'appui considérable accordé par la communauté des donateurs à la deuxième affectation des ressources du fonds humanitaire commun, qui interviendra en mars 2011. Le montant des engagements et des annonces de contributions s'élève approximativement à 57 millions de dollars des États-Unis, dont une part importante (66 %) est réservée aux opérations dans le centre et le sud de la Somalie.

26. Il ressort des conclusions de l'enquête que la plupart des organisations ne considéraient pas que cette résolution avait eu une incidence importante sur leurs opérations humanitaires; deux organisations ont toutefois indiqué qu'à leur avis, cette résolution avait eu une incidence négative sur leurs opérations humanitaires.

Les organisations persistent à penser que la législation interne des États Membres et les conditions connexes dont sont assortis les accords de financement, qui interdisent la collaboration avec des groupes armés non étatiques considérés comme terroristes, ont constitué un obstacle beaucoup plus important au financement que les inquiétudes qu'aurait pu susciter la résolution 1916 (2010) du Conseil de sécurité.

27. Il est accepté que la résolution 1916 (2010) du Conseil de sécurité avait pour objet d'aider la communauté humanitaire dans son action. Lors de débats avec la communauté humanitaire, plusieurs membres se sont déclarés préoccupés par le fait que l'établissement des rapports exigés aux termes de cette résolution, alors qu'une partie au conflit est la cible du régime des sanctions, risque de battre en brèche la notion de neutralité et d'indépendance des organismes humanitaires en Somalie. Il est indispensable que les organismes humanitaires puissent accroître et garder la confiance que toutes les parties au conflit et les collectivités locales accordent à la neutralité et à l'indépendance des intervenants humanitaires, et à l'impartialité de l'aide, pour assurer leur propre sécurité, et par conséquent pour avoir accès à toutes les populations touchées par le conflit armé actuel.

V. Conclusion

28. La majorité de la population somalienne, qui continue d'avoir besoin d'une assistance humanitaire, vit dans des zones contrôlées par des acteurs armés non étatiques figurant sur les listes établies en vertu des résolutions du Conseil de sécurité. Les risques associés aux opérations humanitaires demeurent élevés. La gestion des risques et les mesures d'atténuation se sont considérablement améliorées au cours de l'année écoulée. En conséquence, on est plus en droit d'espérer que l'aide humanitaire parvient aux bénéficiaires auxquels elle est destinée. Les dispositifs actuels de gestion des risques, grâce à leur caractère cohérent et global, permettent de faire face aux cas de politisation, d'abus et de détournement en Somalie.

29. Dans la résolution 1916 (2010), le Conseil de sécurité a décidé de donner suite à la recommandation formulée par le Groupe de contrôle concernant la mise en place d'un régime de gestion des risques renforcé en Somalie. Compte tenu des progrès réalisés à cet égard, le Coordonnateur recommande le recours à d'autres dispositifs pour informer le Conseil de sécurité des questions sur lesquelles porte la résolution. Si la nécessité d'établir des rapports était maintenue dans la prochaine résolution, la recommandation devrait porter sur la soumission de rapports annuels.