

Réseau

Aide d'Urgence et Réhabilitation

Graphic Controls Data for
Priority Printers Only

Graphic Controls Data for
Priority Printers Only

Dossier Thématique N° 4

**Les Mauvaises Frontières
Font de Mauvais Voisins**

**L'Economie Politique du
Secours et de Réhabilitation
dans la 5ème Région Somalie,
Ethiopie Orientale**

Koenraad Van Brabant

Septembre 1994

Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au:

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"
Overseas Development Institute
Regent's College
Inner Circle
Regent's Park
London NW1 4NS
Royaume-Uni

Une copie sera envoyée à l'auteur.

Certaines observations seront publiées dans le Bulletin d'Information.

ISSN: 1353-8705

© Overseas Development Institute, London, 1994.

Des photocopies de tout ou partie de la présente publication sont autorisés, dans la mesure où la source d'information est mentionnée. Toutefois, la documentation du réseau reproduite en grand nombre, doit être référée à l'ODI qui en détient les droits d'auteurs. Le coordinateur du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation" serait reconnaissant d'être informé de tout usage de la documentation du réseau aux fins de la formation, de la recherche ou aux fins de la conception, mise en application ou évaluation de programmes.

Les Mauvaises Frontières Font de Mauvais Voisins L'Economie Politique du Secours et de Réhabilitation dans la 5ème Région Somalie de l'Ethiopie Orientale

Koenraad Van Brabant⁽¹⁾

Table des Matières

	Page
Cartes	
1. Introduction	1
2. Orgueil et préjugé dans la 5ème Région Somalie : les antécédents politiques d'un conflit	3
* L'empire éthiopien et le pouvoir colonial	4
* La Grande Somalie, la Grande-Bretagne et l'évolution du nationalisme somali	8
* Le conflit et la guerre entre l'Ethiopie et la Somalie	10
* La guerre civile en Somalie	12
* Le gouvernement provisoire en Ethiopie et dans la 5ème Région Somalie	14
3. Cycles de secours et de réhabilitation en Ethiopie orientale : 1973 - 93	23
* 1973 - 85 : "Les abris de secours" ou l'enjeu politique de la sécheresse et du rapatriement	24
* 1985-93 : Les possibilités de réhabilitation et de développement offertes par le rapatriement	26
* Le secteur pastoral : redressement ou contrôle ?	28
* Les périmètres irrigués : propriété, gestion et viabilité économique	34
* L'aide alimentaire : ciblage, nourriture gratuite et emplois économiques de l'aide alimentaire	41

1. *Koenraad Van Brabant* a été directeur de programmes de secours et de réhabilitation en Ethiopie orientale pour SCF (UK) et est actuellement le représentant d'OXFAM au Sri Lanka.

*	La participation communautaire et le renforcement institutionnel	49
4.	La réhabilitation qui permet de secourir tous les nécessiteux : la politique et la pratique du "mandat hybride"	53
*	Les camps de réfugiés et de rapatriés 1988-92	53
*	La politique de "mandat hybride" : la théorie	55
*	La politique de mandat hybride : la pratique	59
*	Résultats limités : les camps revisités 1993-4	68
*	Résultats limités : planification et coordination	72
*	Résultats limités : études de vulnérabilité, systèmes d'alerte précoce et gestion décentralisée des sinistres	80
5.	Le mandat hybride : politique de réhabilitation et de redressement ?	85
*	Un problème de style et de communication	86
*	Une politique sans stratégie et sans plan	89
*	Se souvenir de tout ?	91
*	L'inconsistance de la mise en oeuvre de la politique	91
*	Conclusion	92
	References	95
	Acronymes	103

Carte N° 1
Carte Nationale de l'Ethiopie et de l'Erythrée
Représentant les Frontières Régionales Introduites en 1993

Carte N° 2
Carte de l'Ethiopie Orientale

Carte N° 3

Carte N° 4
Carte Faite à Main Levée de la Distribution Clanique
autour de Djijiga

A la mémoire de Madina Elmusharaf
qui fut tuée par une mine, héritage du conflit,
le 1er janvier 1993

Les Mauvaises Frontières Font de Mauvais Voisins L'Economie Politique du Secours et de Réhabilitation dans la 5ème Région Somalie de l'Ethiopie Orientale

1. Introduction

L'absence quasi totale d'antécédents politiques, institutionnels ou de programmation est un des éléments qui distinguent les récents programmes d'aide dans l'est de l'Ethiopie. Une telle lacune ne saurait être justifiée dans une région qui a connu un siècle de conflits et où 20 ans d'interventions de secours et de réhabilitation ont profondément marqué les relations entre les pourvoyeurs et les bénéficiaires de l'aide humanitaire. Il est tentant de supposer que ce manque de mémoire institutionnelle porte préjudice aux actions de secours et de réhabilitation ailleurs dans le monde.

Si les montagnes du nord de l'Ethiopie sont plus connues en matière de guerres et de famines, les plaines de l'est, constamment menacées par la sécheresse, ont également connu une succession de conflits et de guerres. C'est peut être ici plus que partout ailleurs en Ethiopie que la régionalisation a abouti à un vide institutionnel complet, ce qui est d'autant plus inquiétant que les tendances sécessionnistes, après l'indépendance de l'Erythrée en 1993, sont les plus marquées dans la 5ème Région Somalie. L'Ethiopie orientale, ou "Somalie occidentale" d'après les Somalis, constitue la troisième face du triangle somali. Les déplacements de population, le commerce à travers les frontières et les aspects de sécurité alimentaire sur le plan régional ont forgé des liens étroits entre le Somaliland, la Somalie et la 5ème Région Somalie. Si des efforts de recherche importants ont été consacrés ces dernières années aux antécédents de la guerre civile en Somalie, à la situation économique actuelle au Somaliland (Holt et Lawrence, 1992 ; Nathanail et Samater, 1993 a,b) et aux processus politiques et initiatives de paix au Somaliland (Yusuf, 1993 b ; Gilkes, 1993) et en Somalie (Bradbury, 1994), les recherches sur l'Ethiopie orientale (Holt et Lawrence, 1991 ; Ryle, 1992 a, b) sont moins complètes et, pour la plupart, thématiques. Or, puisque l'économie et la situation politique en Ethiopie orientale sont influencées par les événements au Somaliland et en Somalie, il se peut très bien que l'inverse

soit vrai aussi. Les programmes dans un pays doivent tenir compte des perspectives régionales.

Depuis quelques années, les déplacements à l'intérieur d'un pays et la réinstallation de populations figurent de plus en plus à l'ordre du jour du HCR. Ce rapport illustre comment le HCR a cherché à faire face à ces nouveaux défis dans la 5ème Région somalie grâce au développement d'une approche de "mandat hybride"⁽²⁾ en collaboration avec d'autres organes de l'ONU. Les thèmes secondaires de l'analyse portent sur l'impact des programmes de secours et de réhabilitation sur les pasteurs, les emplois constructifs ou économiques de l'aide alimentaire, la capacité et les connaissances de la dynamique économique locale dont ces programmes ont besoin.

² consistant à estomper la distinction entre les mandats.

2. Orgueil et préjugé dans la 5ème Région Somalie : les antécédents politiques d'un conflit

Au printemps de 1993, la population d'ethnie somalie en Ethiopie orientale s'est vue officiellement accorder une certaine autonomie, au bout de cent ans d'une histoire de plus en plus mouvementée. Dans le cadre de la régionalisation du nouvel Etat éthiopien, l'Ethiopie orientale est devenue la 5ème Région Somalie. Jusqu'en 1987, l'ensemble de la zone à l'est du fleuve Aouache et au nord et à l'ouest du fleuve Ouabi Chébéli avait constitué la province de Hararghe. Il s'agit du deuxième changement important sur le plan administratif en 5 ans. Une version circonspecte de décentralisation régionale (qui passait sous silence la question d'un Etat fédéral) avait été mise en oeuvre en 1987-9 sous l'ancien régime "socialiste" et militaire (le Derg) au pouvoir en Ethiopie. Les nouvelles frontières arrêtées par l'Institut des Nationalités en 1987 faisaient de la ville de Dirédaoua et de l'Ogaden des régions nouvelles et "autonomes". Les villes de Harar, Djijiga, Dergahbur et leurs environs continuèrent à faire partie d'un territoire réduit du nom de "Hararghe Est".

L'actuelle 5ème Région Somalie inclut les plaines arides entre Dirédaoua et Djibouti, mais exclut les montagnes autour de Harar qui font partie de la 4ème Région Oromo. Plusieurs districts à l'ouest du Ouabi-Chébéli, regroupés sous le nom de zone El Kerre ou Afdher, se trouvent dans la 5ème Région. A moins d'indication contraire, nous entendons par l'Ogaden dans ce texte la zone sud-est de la 5ème Région. La "zone nord" de la 5ème Région correspond à la zone autour de Djijiga jusqu'à Dergahbur et Aouare, délimitée à l'est et au nord par la frontière la séparant du Somaliland. Il ne s'agit pas d'une division artificielle : il existe de légères différences sur le plan ethnique, écologique et économique entre les parties septentrionale et australe de la 5ème Région, qui ne sont pas négligeables sur le terrain.

Le calendrier agro-pastoral des plaines orientales est conditionné par la succession des saisons pluvieuse et sèche. Les pluies *gu*, prévues de fin février jusqu'au début mai, sont suivies d'une saison sèche souvent accompagnée de vents forts qui accroissent l'évaporation. Dans la partie nord de la région, les pluies *krem* sont

prévues entre fin août et début octobre. Dans l'Ogaden, la deuxième saison des pluies, *dayer*, est prévue entre fin septembre et début novembre, suivie de la longue saison sèche, *jilaal*, période la plus difficile de l'année. La population d'origine et dominante est d'ethnie somalie, jadis presque exclusivement pastorale. L'agro-pastoralisme et l'agriculture sédentaire gagnent du terrain depuis 40-50 ans et l'on estime que ce mode de production concerne maintenant jusqu'à la moitié de la population. Les zones exclusivement pastorales se situent à l'est d'une ligne allant de Harticheik par Aouare et Shilabo jusqu'à Ferfer à la frontière somalienne.

La création d'une "région somalie" en Ethiopie représente un événement historique de taille à la lumière des relations orageuses des Somalis avec l'empire éthiopien. La réaction favorable des Somalis de la zone n'est pas surprenante, quoique leur enthousiasme initial ait quelque peu diminué depuis, car ils n'ont pas encore réussi à mettre en place une administration régionale stable et performante.

L'empire éthiopien et le pouvoir colonial

Depuis le milieu du 19e siècle, l'action politique éthiopienne visa surtout à créer l'Etat et à repousser les attaques de l'extérieur. Le renforcement de l'Etat suscita inévitablement un débat au sujet de la nationalité, débat qui reste, avec la sécurité alimentaire, au coeur des préoccupations du gouvernement actuel.

La première tentative sérieuse de création d'un Etat centralisé et unitaire est imputée à Tewodros II, couronné en 1855. Il chercha par une série de guerres locales à imposer son autorité aux dynasties locales dans le nord de l'Ethiopie, mettant fin en quelque sorte à la "Zamana Masafent" ou "Ere des Princes" (1769-1855). Les Egyptiens qui contrôlaient le Soudan et les ports de la Mer Rouge (Massaoua, Assab, Zeila, Berbera) représentaient la menace extérieure la plus importante pour Tewodros et son successeur, Yohannes IV. Les deux souverains sollicitèrent l'aide des Britanniques, représentant l'Abyssinie comme bastion chrétien contre les forces musulmanes. La Grande-Bretagne considérait cependant à cette époque que ses intérêts se situaient ailleurs ; en effet, l'ouverture en 1869 du Canal de Suez conféra à l'Egypte et à la côte de la Mer Rouge une nouvelle

importance stratégique et économique. Elle permit également aux Italiens de prendre pied sur la côte de la Mer Rouge, à condition de protéger les intérêts britanniques. Le rapprochement avec l'Ethiopie eut seulement lieu en 1882, lorsque les Britanniques, ayant occupé l'Egypte, eurent besoin du soutien de l'Ethiopie pour les garnisons égyptiennes au Soudan assiégées par les Mahdistes, partisans d'un mouvement nationaliste soudanais de renouveau spirituel fondé en 1881. Or, le traité signé par l'Ethiopie et la Grande-Bretagne en 1884 n'empêcha pas les Britanniques de céder Massaoua aux Italiens en 1885, leur ouvrant ainsi la voie à une expansion ultérieure de ceux-ci vers l'arrière-pays.

Menelik II, prince ambitieux de Showa dans les montagnes centrales de l'Ethiopie, qui avait fait d'Addis Abeba sa capitale, saisit l'occasion offerte par la mort de Yohannes IV lors d'une bataille en 1889. Ayant ramené le sud et le sud-ouest sous son autorité, il se déplaça vers l'est afin d'imposer son contrôle sur les routes commerciales lucratives vers la côte. En 1887, il battit l'Emir Abdullahi à Harar et installa son cousin, Ras Makonnen, au poste de gouverneur.

Les Italiens avaient déjà pris pied dans ce qui constitue de nos jours le sud de la Somalie, les Français avaient occupé ce qui devint par la suite le Djibouti et les Britanniques avaient établi un protectorat sur le nord-ouest de la Somalie, l'actuel Somaliland, afin d'assurer l'approvisionnement en viande de leur garnison stratégique à Aden. La Grande-Bretagne avaient promis de protéger les clans somalis locaux contre les incursions de bandes armées éthiopiennes. En 1888, les Britanniques, les Français et les Italiens s'accordèrent sur leurs zones d'influence dans ce vaste territoire peuplé de Somalis. La défaite par l'Ethiopie de l'invasion expansionniste des Italiens à Adoua en 1896 fut un rude choc pour les puissances européennes et déclencha une vague d'activité diplomatique ; des accords successifs précisèrent, du moins sur papier, les frontières entre l'Ethiopie et le Somaliland français (mars 1887), le Somaliland britannique (juin 1897), l'Erythrée italienne (juillet 1900) et le Soudan britannique (mai 1902). Les Européens ressentirent également le besoin d'un accord entre eux pour protéger leurs intérêts respectifs. Les Britanniques s'intéressaient surtout aux eaux du Nil Bleu, vitales pour leur territoire égyptien. Pour les Français, il s'agissait du chemin de fer dont ils avaient commencé la construction à Djibouti en 1897, qui avait atteint Nouveau-

Harar, rebaptisé par la suite Dirédaoua, en 1902 et devait atteindre Addis Abeba en 1917. L'intérêt italien fut plus vaguement exprimé, ce qui ne présageait rien de bon, et portait sur l'arrière-pays de l'Erythrée et du Somaliland italien entre lesquels les Italiens espéraient établir un "lien territorial" (Bahru, 1991 : 113-14, 151). Tout cela déboucha sur l'Accord Tripartite de 1906, l'Ethiopie étant tenue à l'écart.

Entre-temps, Iyassu succéda à Menelik II. Si Menelik avait été le bâtisseur d'empire, il avait peu fait en faveur de l'intégration des différentes nationalités dans l'Etat de l'empire élargi. Les antécédents musulman et oromo d'Iyassu, par contre, le poussèrent à adopter une politique plus intégrative, notamment à l'égard des populations non chrétiennes de l'empire. Il s'installa à Harar, fit bâtir des mosquées à Dirédaouwa et Djijiga, épousa des princesses musulmanes après avoir divorcé d'avec sa femme chrétienne. Comme on aurait pu le prévoir, la noblesse chrétienne des montagnes le déposa en 1916 et désigna Zaoudita, fille de Menelik, comme impératrice et le fils de Ras Makonnen, ancien gouverneur de Harar, comme héritier du trône. Les puissances européennes en furent soulagées. En Ogaden, le Cheik Mohamed Abdille Hassan et ses "derviches" remportèrent des succès dans la lutte contre les troupes britanniques et italiennes et les Européens craignirent de voir Iyassu inciter un soulèvement plus généralisé pendant qu'ils s'adonnaient à la Première Guerre Mondiale. Iyassu voulut s'opposer à sa déposition et les Somalis bartirre et abasqul de la zone de Djijiga et Kebri Bayeh se battirent contre la garnison éthiopienne locale pour le soutenir. Il s'enfuit finalement au pays Afar où il fut pris en 1921 (Bahru, 1991: 127).

Depuis le début de notre siècle, le peuple somali s'est trouvé dans des zones d'influence éthiopienne, française, britannique et italienne. En dépit des différents accords, les frontières ne furent ni précisément établies ni démarquées physiquement. L'autorité éthiopienne demeura faible dans les basses terres de l'est et inexistante dans l'Ogaden. Ce fut uniquement dans les plaines autour de Djijiga que des gouverneurs successifs exercèrent un certain contrôle. Etant donné que les Somalis gadabursi et giri rechignaient à cultiver la zone et à payer des tributs, l'on invita des agriculteurs oromos à s'installer dans les plaines de Djijiga. Au fil du temps, les Somalis locaux assimilèrent partiellement ce mode de vie sédentaire. Pris entre les sphères d'influence des différentes puissances, ils en voulaient aux

administrateurs éthiopiens de percevoir des taxes sous forme de bétail, mais se joignaient à eux pour des raids de "perception d'impôts" sur des groupes voisins dont certains se trouvaient dans le Protectorat britannique. Ceci entraîna des récriminations réciproques entre les gouvernements britannique et éthiopien. En 1921, les Britanniques fondèrent Boroma en tant que ville de garnison à la frontière afin de repousser ces incursions.

L'accord concernant la délimitation des frontières sur le terrain entre la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Ethiopie intervint enfin pendant les années 1930. L'exercice tourna mal cependant lorsqu'une commission de démarcation de frontières s'approcha de Wal Wal, petit site près de Warder dans l'Ogaden, précieux à cause de ses puits. Tout en se situant bien à l'intérieur des limites convenues du territoire éthiopien, le site avait été occupé par des soldats somalis sous commandement italien à partir de 1930 sans susciter de protestations du côté éthiopien. En décembre 1934, une bataille féroce éclata entre les forces italiennes et les troupes éthiopiennes qui accompagnaient la mission, mais l'issue resta indécise. La Ligue des Nations se révéla incapable de se faire le médiateur de la crise diplomatique qui en découla. Le public et le parlement britanniques s'opposèrent à la proposition du gouvernement de faire des concessions territoriales à l'Ethiopie et à l'Italie afin de régler le conflit. L'Italie la rejeta également et, en octobre 1935, lança une offensive contre l'Ethiopie à partir de l'Erythrée au nord et la Somalie au sud. Les Italiens, par l'intermédiaire de troupes essentiellement somalies, attaquèrent par Dolo et l'Ogaden, scénario que devait répéter l'armée somalienne en 1977. L'Ethiopie fut vaincue au début de 1936 et l'Italie put enfin établir le "lien territorial" entre ses colonies côtières d'Erythrée et Somalie.

Comme dans le cas de l'accord de 1897 avec Menelik, la Grande-Bretagne négocia en 1937 un accord avec les Italiens visant à assurer les droits de pâturage des pasteurs somalis du Protectorat dans les parcours de l'Ogaden, en échange de l'accès des Italiens à certaines installations et services du port de Berbera. Néanmoins, dans le cadre de l'effort de guerre des puissances de l'Axe, l'Italie attaqua le Somaliland britannique en 1940, s'emparant de Boroma et bombardant Hargeysa, Zeila et Berbera. Des troupes britanniques montèrent une contre-attaque rapide et efficace à partir du nord du Kenya, à travers la Somalie italienne et au

nord-ouest à travers l'Ogaden, battant les Italiens au début de 1941. De retour de son exil en Grande-Bretagne, Ras Tafari Mekonnen, fils du gouverneur de Harar nommé par Menelik, souverain de l'Ethiopie depuis 1916 et empereur Haïlé Selassie depuis 1930, constata que la plus grande partie de la Corne de l'Afrique était sous administration militaire britannique.

La Grande Somalie, la Grande-Bretagne et l'évolution du nationalisme somali

La Grande-Bretagne et l'Ethiopie conclurent en 1942 un accord selon lequel la Grande-Bretagne retenait une mainmise importante sur l'administration, les finances et l'intégrité territoriale de l'Ethiopie. Elle assurait l'administration directe de l'Ogaden ainsi que des zones céréalières autour de Djijiga et jusqu'au chemin de fer de Djibouti, considérées comme "zone réservée". Le deuxième Accord anglo-éthiopien de 1944 restitua une partie des droits souverains de l'Ethiopie, mais les Britanniques ne se retirèrent pas de l'est. En avril 1946, la Grande-Bretagne proposa aux Alliés victorieux que l'ONU reconnaisse la "Grande Somalie" et la place sous sa tutelle, prétendant protéger ainsi les intérêts des pasteurs somalis en leur permettant de se déplacer librement d'un parcours à l'autre. Le représentant soviétique auprès de l'ONU objecta toutefois qu'il s'agissait d'une astuce des Britanniques visant à agrandir leur empire ; l'Ethiopie, naturellement, s'opposa vigoureusement à l'idée, malgré la proposition britannique de lui céder le port de Zeïla en échange. La Ligue de Jeunesse Somalie, basée à Mogadiscio, et la Ligue Somalie Nationale au Somaliland britannique y étaient pourtant très favorables (Bahru, 191 : 181-2 ; Drysdale, 1964).

A la fin, la proposition n'aboutit pas et les autorités éthiopiennes s'adjugèrent l'Ogaden en 1948 et assurèrent "conjointement" avec les Britanniques l'administration de la "zone réservée" et des pâturages "Haud". En 1954, la Grande-Bretagne consentit officiellement au retour des basses terres de l'est à l'Ethiopie, qui garantit les droits de pâturage des pasteurs du Somaliland. Une fois de plus, les Somalis ne furent pas consultés. Les partis somalis au Somaliland britannique se regroupèrent dans le Front National Uni et cherchèrent à faire pression sur le

gouvernement britannique et l'ONU, prétendant que les Somalis, par le biais des accords anglo-somalis de 1884-6, avaient sollicité la protection de l'Empire britannique sans lui céder de territoire et que la Grande-Bretagne ne pouvait donc pas légalement transférer des terres à un autre Etat.

Leur campagne fut un échec et les années suivantes furent difficiles. Les pasteurs du Somaliland britannique, accompagnés de leurs anciens et de policiers tribaux reconnus par le gouvernement britannique, se rendirent saisonnièrement dans les pâturages en territoire éthiopien pour y être harcelés par des fonctionnaires et la police éthiopiens. Les Ethiopiens cherchèrent à nommer des anciens qu'ils avaient choisis eux-mêmes et intervinrent avec leur propre police, refusant de reconnaître la police tribale. Ils tentèrent également de faire accepter la nationalité éthiopienne aux pasteurs somalis (Drysdale, 1964 : 80-2).

Pendant ce temps, l'ONU rendit la tutelle de la Somalie à l'Italie en 1950 pour 10 ans. La frontière entre l'Ethiopie et la Somalie à l'époque, suivant une ligne tracée de Mustahil à Geladi, avait été établie unilatéralement par la Grande-Bretagne en 1948. Tout au long des années 1950, l'Ethiopie et l'Italie se disputèrent la délimitation précise de cette frontière, l'Ethiopie refusant d'accepter autre chose que des traités historiques spécifiques conclus sans apport somali. Elle prétendait avoir accordé aux Somalis l'accès à leurs pâturages en guise de privilège susceptible d'être retiré à tout moment et n'acceptait pas que la frontière, située bien à l'est, puisse être contestée (ibid, Chap. 8).

L'affaire resta indécise jusqu'en 1960 lorsque le Somaliland britannique et la Somalie italienne accédèrent à l'indépendance et s'unirent dans un seul Etat cinq jours plus tard. Ce développement alarma évidemment l'Ethiopie qui y voyait un pas sur le chemin de la "Grande Somalie". Elle soutint donc fermement le gouvernement kenyan lorsque la question d'autodétermination se posa à l'égard du District de la Frontière Septentrionale, encore une zone peuplée par des Somalis, pendant les mois précédant l'indépendance du Kenya en 1963. Vers la fin de 1962, la Grande-Bretagne créa une commission pour déterminer le point de vue des habitants du District. En dépit de leur volonté exprimée de faire sécession et des pressions importantes de la République Somalienne (qui rompit les relations

diplomatiques avec la Grande-Bretagne au début de 1963) les Britanniques décidèrent à la fin de ne pas courir de risque et laissèrent l'affaire entre les mains du gouvernement post-indépendance du Kenya.

Comme on aurait pu le prévoir, le Kenya assimila les anciennes frontières coloniales à celles du nouvel Etat indépendant. Il reçut à cet égard l'appui de l'Organisation de l'unité africaine, créée elle aussi en 1963 et ayant son siège à Addis Abeba, qui craignait de voir apparaître des mouvements de séparation ethniques partout en Afrique si de tels précédents étaient tolérés. Les Somalis opposèrent à ces arguments le principe de l'autodétermination et le référendum, en tant qu'instrument servant à déterminer la volonté du peuple. Le contrôle des mouvements de bétail à travers les frontières, la question de l'identité nationale des Somalis dont le territoire clanique est à cheval sur la frontière, la revendication d'une "Grande Somalie" et d'un référendum sur l'auto-détermination : autant de questions aussi brûlantes aujourd'hui qu'il y a 30 ans.

Le conflit et la guerre entre l'Ethiopie et la Somalie

L'année 1963 vit non seulement la crise concernant les habitants somalis du District de la Frontière Septentrionale au Kenya, mais aussi les premières hostilités sérieuses entre l'Ethiopie et la Somalie, devenue Etat indépendant, dans l'Ogaden. L'Ethiopie était intervenue pour renforcer son contrôle sur les basses terres de l'est et avait commencé à percevoir des impôts, ce qui provoqua la révolte d'environ 3.000 guérilleros regroupés dans le Front de Libération de la Somalie Occidentale (FLSO) qui bénéficiait du soutien de la Somalie. L'armée éthiopienne démontra rapidement sa force supérieure. Les combats cédèrent la place à un modèle de répression qui devait se généraliser pendant les prochaines années : le commerce non réglementé de bétail fut qualifié de "contrebande" et l'armée s'empara des points d'eau principaux. Les agriculteurs des montagnes furent encouragés à s'installer à l'est où on leur accorda des droits fonciers (Africa Watch, 1991 : 71-79).

Lorsque le général Siyaad Barre prit le pouvoir en Somalie en 1969, il décréta la

dissolution du FLSO afin d'apaiser l'Ethiopie. Or, il le raviva en 1976 lorsqu'il en eut besoin pour soutenir sa propre position ; en échange, il lui accorda son soutien pour sa "lutte de libération". La base principale du FLSO se trouvait à Hargeysa, dans le nord-ouest de la Somalie, d'où il monta des assauts avec la participation de soldats de l'armée somalienne en civil. Le FLSO réussit à établir son contrôle sur des territoires importants, mais ne parvint pas à s'imposer aux garnisons qui contrôlaient les villes et les routes stratégiques. Voyant l'Ethiopie affaiblie par les troubles révolutionnaires à Addis Abeba, intensifiés après la chute de l'empereur Hailé Sélassie en 1974, par l'affaiblissement de l'aide occidentale au nouveau gouvernement Marxiste-Léniniste et par la guerre incessante en Erythrée, la Somalie décida de déclarer la guerre et envahit en juin 1977. Suivant l'exemple des Italiens en 1935, deux forces d'invasion pénétrèrent par Gode et Dolo, tandis qu'une troisième avançait de Hargeysa jusqu'à la périphérie de Dirédaoua. Ayant mis le siège devant Harar et Dirédaoua, la Somalie aurait probablement obtenu gain de cause si l'URSS n'avait pas changé de côté en décembre 1977. Le matériel militaire fourni en grande quantité par pont aérien, accompagné d'environ 16.000 troupes cubaines et de conseillers militaires soviétiques, fit pencher la balance en faveur des Ethiopiens. Leur contre-offensive commença en janvier 1978 et parvint à chasser l'armée somalienne trois mois plus tard (Korn, 1986 ; Clapham, 1988).

De nombreux abus furent commis contre les civils et les prisonniers de guerre par les armées somalienne et éthiopienne au cours du conflit. Pire que la guerre à certains égards, mais moins visible, fut la militarisation de la zone par la suite, accompagnée de la répression brutale des habitants somalis. Les troupes éthiopiennes installèrent la population locale de force dans des camps et des villages "protégés", montant des actions punitives contre ceux qui échappaient à leur contrôle. Des troupeaux furent mitraillés, des puits empoisonnés et des villages bombardés au napalm (Africa Watch, 1991 : 81-100).

Alors que la guerre en soi avait incité environ 85.000 Somalis éthiopiens à se réfugier en Somalie dès le milieu de 1978, la campagne contre-insurrection porta à peut-être 800.000 le nombre de réfugiés à la fin de 1980.

La guerre civile en Somalie

En avril 1978, des militaires somaliens de haut rang, appartenant au clan Mijertin, tentèrent sans succès un coup d'Etat contre Siyaad Barre. Les politiques de Barre avaient également désenchanté le clan Issaq, le plus fort dans le nord-ouest de la Somalie. La défaite lors de la guerre de l'Ogaden en 1977/8 avait entravé l'accès du clan aux pâturages de l'Ogaden et provoqué un afflux important de réfugiés ogadenis appartenant au clan Daroud vers le nord-ouest de la Somalie. Les Issaq étaient également contrariés par la prédominance de membres du clan Daroud au sein du régime de Siyaad Barre. Par conséquent, le Mouvement National Somalien (MNS) fut fondé en 1981, regroupant des nationalistes issaq, des séparatistes du nord et des islamistes (Gilkes, 1992).

Siyaad Barre se servit de plus en plus des combattants FLSO pour contrer le MNS. Les Ethiopiens, de leur côté, ne manquèrent pas l'occasion d'appuyer le MNS pour affaiblir Barre. Des Somalis s'opposaient ainsi à d'autres Somalis et se divisaient de plus en plus selon leur appartenance de clan. Au début des années 1980, les milices MNS et FLSO s'affrontèrent plusieurs fois dans le nord-ouest de la Somalie et en Ethiopie orientale. En 1986, l'aile de jeunesse du FLSO se détacha et créa le Front National de Libération de l'Ogaden (FNLO), se reposant plus spécifiquement sur les Ogadenis au sein de la famille des clans Daroud (ibid.).

En avril 1988, à peine deux semaines après une victoire importante du FPLE à Afabet en Erythrée, le président Mengistu conclut hâtivement un accord de paix officiel avec la Somalie afin de permettre le transfert de troupes de l'Ogaden à l'Erythrée. Cet accord de paix est la clef qui permet de comprendre la situation actuelle dans la 5ème Région Somalie. S'il permit au HCR d'amorcer un plan officiel de rapatriement pour lequel les réfugiés en Somalie furent passés au crible, l'accord contribua directement à l'aggravation de la situation en Somalie. En mai 1986, craignant de voir s'affaiblir sa position en l'absence du soutien éthiopien, le MNS monta des attaques par surprise contre les villes de Buraou et Hargeysa. La réaction des généraux de Siyaad Barre fut d'une extrême brutalité, consistant à détruire Hargeysa par bombardement et à persécuter tous les membres du clan Issaq. Cette intensification du conflit dans le nord-ouest de la Somalie provoqua

un afflux massif de réfugiés essentiellement issaqs vers l'Ethiopie. Plus de 250.000 personnes s'installèrent dans trois camps à l'est d'Aouare et à Harticheik au sud-est de la ville de Djijiga (voir Chapitre 4).

La répression sanglante d'une mutinerie de soldats haouiye à Galcao en 1989 déclencha une révolte armée du clan Haouiye contre Siyaad Barre, enfin chassé de Mogadiscio en janvier 1991. La poursuite des combats à Mogadiscio et dans le sud de la Somalie chassa de nombreux réfugiés et "rapatriés" - réfugiés somalis d'Ethiopie s'enfuyant à nouveau vers l'Ethiopie - vers l'Ogaden, où ils se retrouvèrent chez des parents en zone rurale ou dans des campements autour des villes de Kalaffo, Gode et Dolo. Au nord-ouest, le MNS put enfin affirmer sa suprématie sur les milices claniques qui avaient soutenu Siyaad Barre. En février 1991, il renvoya les réfugiés ogadenis auxquels se joignirent des Gadabursi fuyant les zones de Boroma et Dilla. Par conséquent, trois autres camps de réfugiés et de rapatriés furent établis dans la zone près de Djijiga. En mai 1991, la région nord-ouest de la Somalie proclama son indépendance en créant la République de Somaliland, qui n'a pas encore été reconnue sur le plan international.

Simultanément, le gouvernement "Derg" de l'Ethiopie fut battu à son tour par les insurgés du nord, regroupés dans le Front Démocratique Révolutionnaire du Peuple Ethiope (FDRPE), dont le noyau était composé de membres du Front Populaire de Libération du Tigré (FPLT). Trois ans après la signature de l'accord de paix de 1988 entre l'Ethiopie et la Somalie, les deux régimes avaient donc été renversés militairement et les deux pays semblaient apparemment dans le chaos et l'anarchie. Des centaines de milliers de Somalis se retrouvaient pris entre deux feux ; ayant regagné la Somalie à la recherche d'un refuge et d'une nouvelle vie en 1978, ils furent contraints à fuir dans l'autre sens. Beaucoup d'entre eux furent accueillis par des parents, pendant que peut-être 500.000 autres restaient dans les camps dans l'attente d'une assistance internationale.

Le gouvernement provisoire en Ethiopie et dans la 5ème Région Somalie

Pendant que les troupes victorieuses du FDRPE avançaient vers l'est, les forces du

Derg se débandèrent et abandonnèrent leurs garnisons en Ethiopie orientale sans combattre. De nombreuses armes légères disparurent avec elles. La sécurité s'effondra. Comme on aurait pu le prévoir après des décennies de répression, les populations somalies pillèrent et détruisirent de nombreuses installations gouvernementales, y compris des cliniques et des écoles. Or, seuls quelques "montagnards" furent tués par vengeance. Certains conflits entre tribus, notamment entre les Jarso et Giri près de Djijiga et entre les pasteurs Rer Barre et Ogadeni près de Kalaffo, s'intensifièrent, provoquant de nouveaux déplacements. Des miliciens MNS et FLSO s'affrontèrent dans les zones frontalières entre les terres Issaq et Daroud, que les convois d'aide humanitaire pour les camps de Kebri Bayeh et Harticheik devaient traverser. Des miliciens armés traînaient dans les camps essentiellement Gadabursi de Derwonaji et Teferi ber.

Des fronts oromos, notamment le Front de Libération Oromo (FLO) et le Front Islamique de Libération de l'Oromie (FILO), disputaient simultanément aux troupes FDRPE le contrôle de l'axe principal entre Dirédaoua et Djijiga, route la plus importante pour l'acheminement de l'aide à partir de Djibouti et Addis Abeba. Pendant à peu près douze mois (juin 1991 - juin 1992), l'Ethiopie orientale se trouva dans un état d'insécurité extrême et toutes les opérations de secours durent compter sur des ponts aériens et la protection armée d'escortes du FDRPE. Tandis que des Somalis influents et des commandants FDRPE sensibles s'efforçaient de stabiliser la situation sur le terrain, la politique éthiopienne subissait des changements importants au niveau national.

Après la défaite du Derg, une conférence nationale de cinq jours eut lieu à partir du 1er juin 1991 et élaborait la Charte du Gouvernement Provisoire de l'Ethiopie (GPE) (Negarit Gazeta, 1991). La Charte (article 12) prévoyait une période de transition de deux ans, avec un délai ultérieur d'un maximum de six mois. Des élections nationales devaient donc avoir lieu avant fin 1993. En fait, reportées au 5 juin 1994, elles procurèrent au FDRPE un mandat politique complet.

Tout en esquissant la structure du GPE, la Charte aborda immédiatement deux questions fondamentales : le problème des nationalités / le secours et la réhabilitation dans un pays sous-développé. La régionalisation et la planification

du développement au niveau régional constituent la stratégie adoptée pour y faire face. Des proclamations ultérieures créèrent des gouvernements régionaux et définirent les pouvoirs et les devoirs des organes exécutifs central et régional du GPE, ainsi que le partage des revenus. Les élections régionales, prévues initialement pour octobre 1991, eurent lieu pour la plupart en juin 1992. Certaines, dont celle de la 5ème Région Somalie, furent reportées au printemps 1993.

Ces élections firent accéder des Somalis au pouvoir dans la zone pour la première fois depuis leur soumission à "l'influence" éthiopienne, britannique et italienne cent ans plus tôt. Le premier débat prolongé porta sur l'emplacement du chef-lieu de la région, les concurrents étant Dirédaoua, Djijiga et Gode. Dirédaoua est la plus grande ville sauf une en Ethiopie et se situe sur l'axe commercial vital qui lie le pays à Djibouti. Des Somalis du clan Issa habitent au nord, mais partagent la ville avec toutes les autres ethnies éthiopiennes. Djijiga se trouve dans le territoire des lignages Daroud plus petits, mais représente un centre clef de commerce avec le Somaliland et présente un intérêt vital pour les Gadabursi et Issaq. Gode, qui se situe à l'extrémité sud de la nouvelle région, à l'écart des routes commerciales principales, manque d'infrastructure et de réseaux de communications. Néanmoins, la supériorité numérique du clan Ogadeni dans la nouvelle région lui permit d'imposer Gode comme chef-lieu et de remporter la présidence et la vice-présidence du nouveau gouvernement régional.

Pendant les douze premiers mois de son existence, ce gouvernement fut loin d'être stable. Dès le mois d'août 1993, le président et le vice-président de la Région avaient été déposés. Ils furent arrêtés par la suite lorsque 6 millions de birr (env. 1,2m\$), fournis par le gouvernement central pour mettre en place l'administration régionale, ne purent être justifiés. Deux autres Ogadenis les remplacèrent, mais un remaniement simultané du parlement régional entraîna une meilleure représentation des clans plus petits. Tandis que la situation globale de sécurité connut une amélioration sensible entre la fin du printemps 1992 et la fin de 1993, permettant aux actions de réhabilitation de se dérouler, une nouvelle détérioration se produisit en janvier 1994. D'après la Charte, des élections nationales auraient déjà dû avoir lieu, mais ce n'était pas le cas. Certains partis politiques des Somalis éthiopiens, suivant l'exemple du FNLO, se mirent à accuser le GPE, contrôlé par le FDRPE,

de n'être autre qu'une force montagnarde "colonisatrice" de plus, ayant trahi ses propres promesses et la Charte. L'on plaida la cause de la sécession et d'une "Ogadénie" indépendante.

L'article 2 de la Charte du GPE affirme "le droit des nations, des nationalités et des peuples à l'autodétermination". Ceci inclut le droit de préserver sa propre identité, telle que la définissent la culture, l'histoire et la langue, et d'administrer ses propres affaires dans un territoire délimité. Le point c de l'Article 2 permet à une région "d'exercer son droit à l'autodétermination de l'indépendance lorsque la nation / nationalité et le peuple concernés sont persuadés que les droits cités sont niés, écourtés ou abrogés". En avril 1993 l'Erythrée avait opté pour l'indépendance suite à un référendum.

Or, face à la revendication d'un référendum sur la sécession, 11 partis fondèrent la Ligue Démocratique des Somalis Ethiopiens (LDSE), représentant essentiellement les Issa, Gurgura, Issaq, Gadabursi, Gaboye et Rer Barre. Ils prirent leurs distances par rapport au FNLO, qu'ils accusèrent de représenter un seul clan, et confirmèrent leur soutien aux forces promotrices de la démocratie et d'un processus politique légal dans l'ensemble du pays. S'ils voulaient que l'autodétermination jusqu'au point de sécession soit retenue parmi les dispositions de la nouvelle constitution, ils reconnaissaient que la régionalisation avait pu changer les données politiques en Ethiopie et que le moment n'était quand même pas propice à la sécession. La LDSE a pour priorité le redressement économique et l'investissement dans le développement de la 5ème Région.

Les partisans d'un référendum rapide au sujet de la sécession réagirent en créant le Parti Démocratique de Somalie Occidentale (PDSO) au mois de mars 1994, le président régional de l'époque étant élu à la tête du parti. La notion d'une "Grande Somalie" fut consciemment évoquée lors de la réunion de fondation. Le FNLO, soutenu essentiellement par le clan Ogadeni, réussit à mobiliser des clans Daroud plus petits tels que l'alliance "Jidwaq" de Bartirre, Yeberre et Abasqul. Deux blocs s'étaient donc formés, qui avaient en apparence différents programmes et priorités politiques.

Le "tribalisme", responsable aussi bien de la destruction totale du sud de la Somalie que du conflit et de l'effondrement du premier gouvernement au Somaliland, a également fait son apparition sur la scène politique somalie en Ethiopie orientale. Les autres groupes claniques, plus petits, craignent évidemment d'être dominés par les Ogadenis numériquement supérieurs dans un Etat indépendant. S'ils devaient faire sécession de l'Ethiopie, les Gadabursi et Issaq pourraient préférer l'intégration dans la République du Somaliland, où habitent la plupart des membres de leur clan, tandis que les Issas se tourneraient vers Djibouti.

Néanmoins, la menace d'une scission tribale ne s'est pas encore concrétisée. En fait, il y a des "représentants" de tous les clans et de la plupart des partis politiques dans chaque bloc. L'autorité politique et la "discipline de parti" n'ont pas beaucoup de sens dans une situation où les anciens, les responsables élus, les représentants de partis politiques et quiconque ayant des aspirations politiques ou une certaine influence participent tous au processus politique.

Jusqu'à mi-mars 1994, les déclarations publiques du GPE avaient gardé un ton diplomatique, mais l'intensification des attaques contre les soldats et les bases du FDRPE dans l'Ogaden a fini par provoquer une offensive militaire de grande envergure en avril/mai. Cette offensive du GPE avait officiellement pour cible les bases et les partisans de l'Ittehad plutôt que le FNLO ou les Ogadenis. L'Ittehad (intégristes islamiques) était déjà intervenu dans l'Ogaden en 1992. L'intégrisme n'est pas très répandu parmi les Somalis, mais a évidemment des adhérents dans tous les clans. En mars 1994, il paraissait cependant que l'Ittehad et le FNLO avaient forgé une alliance tactique. En tant que force armée ils ont été rapidement vaincu par le FDRPE ; dispersés, ils ont été chassés vers la zone El Kerre. Une réapparition future n'est toutefois pas exclue.

C'est également en avril 1994 que le deuxième président de la 5ème région, qui était aussi président du PDSO, a été déposé par une coalition au sein de son propre parlement, en dépit de ses protestations qu'il n'y a pas eu de quorum du fait de l'absence des représentants FNLO. Pendant quelque temps, une scission selon l'appartenance tribale entre la partie septentrionale de la 5ème région et l'Ogaden était à craindre. Une fois de plus, un Ogadéni a été choisi comme troisième

Président. On attend de lui une direction forte et, contrairement à son prédécesseur, il n'est pas soupçonné de soutenir le FNLO. Les sécessionnistes ont donc subi un revers militaire et politique de taille.

Il est évident qu'une telle instabilité politique crée des problèmes. Elle a notamment entravé la mise en place d'une administration régionale opérationnelle pouvant servir d'interlocuteur aux organisations d'aide. Comme dans le cas du Somaliland et de la Somalie, un processus inévitable de reconstitution d'un contrat politique "moderne" et acceptable s'impose probablement aux Somalis de la 5ème région.

Comme nous l'avons vu, les Somalis, qui possèdent tous les attributs d'une nation, ont été privés d'un Etat unitaire par la compétition entre les empires éthiopien, britannique, français et italien. Les frontières imposées de l'extérieur sont source de conflits permanents. "Les mauvaises frontières font de mauvais voisins", comme l'a observé une fois un homme politique somali. Ce serait trop optimiste que de croire que la création de la 5ème Région Somalie a pu résoudre tous les problèmes politiques de la zone.

De surcroît, des structures d'Etat centralisées, que ce soit en Ethiopie, en Somalie ou au Kenya, ont été forgées et imposées sur un régime politique traditionnel qui fonctionnait tout à fait différemment. Chaque Somali, par ascendance paternelle (système patrilinéaire), appartient à un groupe "diya" (indemnisation) composé de parents proches qui ont des responsabilités et des obligations collectives. Cela assure la protection et la sécurité des membres individuels qui sont toutefois responsables, et exposés aux représailles, si l'un d'eux fait tort à un Somali appartenant à un autre groupe.

La notion de territoire est un aspect important de la société somalie. Les clans ont un territoire traditionnel au sein duquel des lignages et des fractions de lignage relèvent d'un terroir individuel. Les villes et les petits centres urbains ont des habitants de différents groupes, mais sont toujours situés sur les terres d'un groupe particulier qui aura donc une prérogative ou des droits par rapport à ces zones urbaines. Les différents groupes se font concurrence à tout moment en ce qui concerne les ressources peu abondantes telles que l'eau, les pâturages et les terres

agricoles, l'aide humanitaire ou les dépouilles de la fonction politique. Or, face à un opposant plus fort et plus lointain "au sein de la famille" ou qui appartient à une "autre famille", les groupes "diya" s'allient parfois pour des raisons tactiques. En dernière analyse, la société somalie se compose de six familles claniques, les Haouiye, Digil, Rahanweyn, Issaq, Dir et Daroud, mais c'est le niveau inférieur du clan qui représente l'unité supérieure de l'action politique pratique.

Plutôt que d'organiser cette concurrence selon des formats institutionnels ou de procédure, la société somalie s'est traditionnellement reposée sur l'équilibre des forces. Des alliances entre groupes afin de créer ou maintenir la puissance face à un rival plus fort sont fréquentes, mais sont fonction du contexte et du problème à résoudre. L'allié d'aujourd'hui sera le rival de demain et vice versa. La fission et la fusion sont donc inhérentes à la vie sociale et politique dans la société somalie traditionnelle, ce qui crée une situation extrêmement dynamique et potentiellement explosive. Ce processus politique présente l'avantage qu'il tend à contrer la centralisation du pouvoir entre les mains d'un seul groupe. C'est ce qui s'est effectivement produit sous le régime de Siyaad Barre, qui comptait sur un groupe de plus en plus réduit de clans Daroud et fit de l'appareil étatique un jeu tribal pour faire la guerre aux autres clans. En fin de compte, le conflit "tribal" qui en découla fit s'effondre l'Etat somali.

Trop de gens venus de l'extérieur s'obstinent toutefois à critiquer et à reprocher au peuple somali son "tribalisme". Nul ne connaît mieux que les Somalis eux-mêmes la malédiction du tribalisme, car ils en ont été les victimes. Or, en même temps, les mécanismes d'appui et les obligations traditionnels des "tribus" ont offert un filet de sécurité à des centaines de milliers de Somalis qui autrement n'auraient pas survécu.

La société somalie traditionnelle et "tribale" possède également des mécanismes bien établis de négociation et de résolution de conflits. C'est vers ceux-ci que les Somalis se tournent de plus en plus, y voyant le seul moyen de mettre fin à la guerre civile et de reconstruire une nation et un Etat. En Somalie du sud, les efforts hésitants ont été frustrés jusqu'ici par la recrudescence des combats. Au Somaliland, des progrès véritables ont été assurés à travers la conférence nationale

à Boroma entre février et mai 1993. Dans la 5ème Région Somalie en Ethiopie orientale, il y a ceux qui ont contribué à détruire la Somalie à travers les politiques de Siyaad Barre, mais aussi de nombreuses personnes qui en ont tiré des enseignements et sont prêtes à céder leur pouvoir et leur influence pour que l'histoire ne se répète pas.

Le défi qui se présente à la communauté internationale et aux actions de secours est d'éviter d'aggraver les tensions. Des recherches précieuses ont été menées récemment sur les processus de paix au Somaliland (Yusuf, 1993) et en Somalie (Bradbury, 1994). En Somalie du sud, la communauté internationale a cherché à jouer un rôle actif, à travers l'ONUSOM II, mais n'a fait que s'enliser irrémédiablement dans la lutte de pouvoir interne. Au Somaliland, le processus de paix a été surtout une initiative autochtone. Aucun intervenant dans la 5ème Région Somalie ne semble avoir mené une analyse complète de la dynamique politique actuelle dans la région, ni réfléchi aux moyens les plus constructifs de fournir ou d'utiliser l'aide. On ne peut qu'espérer qu'il ne s'agisse pas là d'une erreur capitale.

Le récit précédent nous semble pertinent et nécessaire, puisqu'il souligne les immenses problèmes structurels et historiques dans la zone qui ont déclenché des crises. Ces problèmes façonnent également les réponses possibles et réelles de la communauté internationale face à ces crises. Comme nous le verrons au chapitre suivant, les programmes de secours et de réhabilitation ne se sont pas réduits à de simples exercices techniques. Ils s'emmêlent inévitablement à la question de savoir qui détient le pouvoir et le contrôle.

3. Cycles de secours et de réhabilitation en Ethiopie orientale : 1973 - 93

Les plaines orientales de l'Ethiopie sont exposées tant à la sécheresse qu'aux inondations intermittentes. Des sécheresses ont sévi en 1973-4, 1984-6 et 1989-91. La vulnérabilité de la population a pourtant sensiblement augmenté du fait des pertes et bouleversements provoqués par les conflits, la guerre et les tentatives d'imposer le contrôle étatique (Africa Watch, 1991, Dolal, 1992). L'essentiel de l'investissement en Ethiopie orientale pendant les vingt dernières années a été consacré au matériel militaire dont le pays est littéralement jonché. Or, les aspects politiques des crises et situations d'urgence, pourtant bien connus par rapport à l'Erythrée et aux montages du nord, ont été minimisés dans le contexte de l'est. Les Somalis n'ont jamais reçu ni pu attirer le soutien et la sympathie internationaux que le FPLE et le FPLT ont su rassembler.

L'analyse des actions de secours et de réhabilitation pendant les vingt dernières années distingue des périodes d'actions de secours axées sur des populations concentrées dans des camps, suivies de périodes de réhabilitation pendant lesquelles les projets de réinstallation font partie d'un programme plus large de gestion des parcours et de périmètres irrigués visant à renforcer l'économie et les infrastructures régionales. Si la reconstitution des troupeaux des pasteurs démunis est une idée qui revient souvent, ces programmes d'aide ont certainement favorisé la sédentarisation et une dépendance accrue vis-à-vis de l'agriculture. L'aide alimentaire a été un mécanisme clef dans le cadre des efforts de secours et de réhabilitation. Hormis le projet récent de pétrole et de gaz à Galub près de Shilabo, aucun de ces programmes ne revêt un caractère de développement en tant que tel. En effet, le besoin constant d'aider les nombreuses victimes de la sécheresse et des conflits fait que les aspirations se limitent pratiquement au "redressement". A certains égards, la situation n'a fait que se détériorer. Une grande partie des infrastructures physiques et sociales avait été détruite lors de la guerre de l'Ogaden en 1977-8 et n'était que partiellement restaurée au moment du chaos et des pillages de 1991 qui ont causé de nouveaux dégâts. Les institutions gouvernementales n'ont jamais été fortes, mais ont été affaiblies davantage dans l'Ogaden lorsqu'elle est devenue Région autonome en 1989 et, comme nous l'avons vu, la création de la 5ème Région Somalie en 1993 y a porté un nouveau coup. Des plans ambitieux de

réhabilitation et de redressement ont été et sont encore conçus au niveau central à Addis Abeba. Or, la capacité institutionnelle pour les mettre en oeuvre, ou pour adopter une approche participative selon la nouvelle philosophie de gestion de sinistres du gouvernement provisoire, n'existe tout simplement pas.

1973 - 85 : "Les abris de secours" ou l'enjeu politique de la sécheresse et du rapatriement

La sécheresse de 1973-4 en Ethiopie est surtout connue à cause de la famine qu'elle provoqua au Wollo et qui précipita la chute de Hailé Sélassie et du régime impérial. Elle a pourtant frappé l'est aussi. La Commission de Secours et de Réhabilitation (CSR), qui venait d'être créée, bénéficia de l'appui d'experts techniques travaillant actuellement pour le compte de Save the Children Fund (G-B) pour mener une enquête au sujet de la nutrition et de la mortalité dans la zone. Le taux de mortalité s'avéra sensiblement plus élevé que la normale (RRC, 1974). Le plan de secours élaboré par la CSR pour faire face à la famine a été taxé par la suite de tentative indirecte de sédentarisation et de contrôle des Somalis pastoraux (Africa Watch, 1991 : 73). En effet, dès le début de 1975, plus de 80.000 Ogadenis, pour la plupart des femmes et enfants, furent rassemblés dans 18 "abris de secours", administrés selon un régime strict limitant l'entrée et la sortie des résidents. Ces critiques se nourrissent éventuellement des événements ultérieurs en Ethiopie orientale et des controverses soulevées plus tard par les programmes nationaux de regroupement de l'habitat et de réinstallation (Clapham, 1988 : 176, 192-4). La première tentative du gouvernement de sédentariser les Afars nomades date de 1966 et, pendant les années 1970, les gouvernements nationaux et les spécialistes du développement s'accordaient à reconnaître le besoin de sédentariser les pasteurs nomades. Or, d'après le tour d'horizon historique présenté au chapitre 2, il y a lieu de croire qu'un contrôle politique accru de ces populations mobiles et rebelles aux marges de l'empire était un des objectifs principaux de la stratégie.

Le caractère politique de la situation devint beaucoup plus visible après la guerre de l'Ogaden lorsque les mesures répressives de contre-insurrection prises par le gouvernement poussèrent finalement plus d'un million de Somalis éthiopiens à chercher refuge en Somalie. Des hameaux et des troupeaux furent attaqués et des

gens furent installés de force dans des abris sous contrôle gouvernemental et dans des villages dits "protégés". En juin 1980, la CSR lança un appel international pour le secours des victimes démunies de la sécheresse dans ces abris. Or, il n'y avait pas eu de sécheresse prolongée et les pluies de l'automne 1979 avaient été bonnes. Après avoir visité la zone en juillet, le HCR mobilisa des ressources d'une valeur de plusieurs millions de dollars afin de fournir des vivres et des moyens de transport pour les programmes de secours de la CSR. Au début de 1991, des représentants du Conseil International d'Organismes Bénévoles se rendirent dans la zone à l'invitation de la CSR. Plus critiques, ils recommandèrent quand même d'appuyer le programme "d'installation" (Africa Watch 1991 : 91-3). Au début de 1981, un "abri" fut établi à Babile pour des nomades touchés par la sécheresse et, en fin d'année, le projet de sédentarisation de Bisidimo fut conçu. L'assistance du HCR augmenta de 100.000\$ en 1979 à 7,3 m\$ en 1981.

Le rapatriement de réfugiés somalis vers l'Ethiopie fut sérieusement discuté dès 1980. Entre 1980 et 1983, environ 13.000 personnes purent être rapatriées de Djibouti, suite à la signature d'un Accord Tripartite. Un accord semblable entre le HCR, la Somalie et l'Ethiopie n'intervint qu'après la signature de l'accord de paix entre les deux pays en 1988. Or, au début des années 1980, un programme de secours et de réhabilitation fonctionnait dans le cadre de ce que le gouvernement éthiopien prétendait être un mouvement de rapatriement volontaire de grande envergure. En mars 1981, une autre mission de l'ONU finit par solliciter des fonds pour le regroupement de l'habitat d'environ 300.000 familles, pour la plupart rapatriées. En septembre 1981, le gouvernement éthiopien demanda de l'aide pour presque 500.000 rapatriés, chiffre dénué de tout fondement. On montra aux personnes visitant les abris dits "de réception" des camps remplis presque exclusivement d'autochtones réinstallés. Lors de la première Conférence Internationale d'Assistance aux Réfugiés en Afrique (CIARA I) en avril 1984, le Commissaire CSR affirma qu'il y avait plus de 150.000 rapatriés et qu'un programme de reconstitution de troupeaux était en cours. L'ONU approuva des projets d'une valeur de 27m\$, sans compter l'aide alimentaire supplémentaire, pour faciliter le rapatriement de plus de 260.000 personnes de Djibouti et de la Somalie sur trois ans.

La sécheresse de 1983-5 déclencha une nouvelle opération CSR d'aide alimentaire et de secours et servit une fois de plus à justifier la situation critique des autochtones et les demandes d'assistance internationale.

1985-93 : Les possibilités de réhabilitation et de développement offertes par le rapatriement

Il est intéressant de noter que les projets ultérieurs visant à réhabiliter les victimes de la sécheresse et à réduire la vulnérabilité face à la sécheresse ont été intégrés dans des programmes ambitieux de réhabilitation et de réinstallation de plus grande envergure en faveur des rapatriés.

Il est opportun de comparer quatre propositions importantes de ce genre :

- a) Le "Programme de redressement/réhabilitation pour les rapatriés dans la Région de Hararghe", élaboré par WUSC (Service Universitaire Canadien Outre-mer) pour le compte du HCR et en collaboration avec celui-ci, au milieu des années 1980 ;
- b) Le "Programme de réhabilitation pour les rapatriés de la Région de Hararghe", publié par le gouvernement éthiopien en octobre 1986 ;
- c) Le "Programme de développement spécial du grand Ogaden", préparé par FIDA/HCR en 1989 ; et
- d) Le "Programme de redressement/réhabilitation" pour les rapatriés et communautés d'accueil nécessiteuses dans la 5ème Région et la Zone de Hararghe Est, publié en septembre 1993 par la CSR.

Le document WUSC/HCR présente un programme de quatre ans au coût total de 43,3m\$. La proposition du gouvernement porte sur un plan quinquennal de 271 millions de birr éthiopiens, environ 134m\$ à l'époque. Le programme FIDA/HCR

devait être mis en oeuvre sur 10 ans au coût de 59,4m\$, tandis que le programme plus récent de la CSR couvre une période de 3 ans avec un budget d'environ 146 millions de birr éthiopiens, l'équivalent de 26,5m\$ en ce moment.

S'ils soulignent différents aspects, les programmes sont tous multi-sectoriels et mettent l'accent surtout sur le secteur pastoral et l'agriculture irriguée. Les infrastructures physiques, les communications, la santé et l'éducation figurent, au mieux, parmi les objectifs secondaires. L'appui au pastoralisme inclut la gestion des parcours, le développement des points d'eau, les services vétérinaires et, dans certains cas, la commercialisation du bétail. La culture irriguée, en tant que moyen de réinstaller les gens, représente l'objectif des propositions à plus court terme ; le développement d'un schéma directeur pour la gestion de l'eau sur le plan régional est un élément des programmes à plus long terme, axés plutôt sur le développement. Si les programmes découlent du besoin de réinstaller et de réintégrer les rapatriés, si certains projets portant sur la formation et la fourniture de biens se concentrent sur cette catégorie, il s'agit toutefois d'activités dont l'ensemble de la population tirera profit. Les programmes sont donc d'une grande envergure géographique et ne se limitent pas à des sites d'installation spécifiques et localisés.

Ils se reposent tous sur l'action concertée d'un grand nombre d'intervenants. Pour le programme WUSC, les exécutants principaux sont WUSC conjointement avec le HCR et la CSR. Selon les cas, d'autres institutions telles que les Ministères de l'agriculture et de la santé, l'Université Agricole d'Alemaya (à Harar), la Commission Nationale de Ressources Hydriques, le Bureau de Planification Régionale, etc. participeront grâce à des accords supplémentaires. Pas moins de 12 institutions devaient participer au programme gouvernemental de réhabilitation de 1986, qui ne mentionne pas les organisations internationales. Seule la proposition de la CSR de 1993 esquisse une structure détaillée de gestion de programme (CSR, 1993a : 30-31), le personnel gouvernemental et onusien collaborant à différents niveaux. Ce qui est intéressant, c'est qu'une structure légèrement modifiée a été présentée lors d'une réunion le 25 février 1994, le Comité Exécutif Régional n'y figurant plus. L'absence ou la faiblesse de toute capacité régionale de planification et de coordination est un élément permanent de toutes les propositions.

L'autre omission remarquable concerne la politique. Toutes les propositions affirment leurs objectifs d'une façon plus ou moins quantifiable et certaines, notamment celle de WUSC/HCR, sont très complètes, détaillant les calendriers de travail, cibles, budgets, description de tâches. Cependant, aucune d'entre elles ne traite des aspects cruciaux tels que la politique gouvernementale vis-à-vis du pastoralisme, du commerce de bétail, des services sociaux tels que la santé et l'éducation, des niveaux d'autorité et de prise de décision, de l'accès et de la durabilité, etc. Or, la durabilité des programmes sur le plan économique, social et politique à plus long terme passe par les politiques adoptées à cet égard.

Essayons d'en donner une illustration par l'étude de trois domaines clefs : pastoralisme, périmètres irrigués, aide alimentaire.

Le secteur pastoral : redressement ou contrôle ?

L'Ethiopie orientale constitue l'un des parcours les plus importants du monde, assurant le pâturage d'environ 11,5 millions de chameaux, de bovins, de moutons et de chèvres. A partir du milieu des années 1960, d'immenses sommes furent investies dans des projets de développement de l'élevage en Afrique, une grande partie étant fournie par la Banque Mondiale. En Ethiopie, le Projet pilote pour les parcours Yavello, démarré en 1965 dans le cadre du Premier Projet de Développement de l'Elevage, chercha à introduire un système de pâturage contrôlé et alterné dans la région australe de Borena. En 1973, le Deuxième Projet de Développement de l'Elevage voulut assurer une meilleure intégration des plaines pastorales avec les régions agricoles montagneuses grâce au développement de la commercialisation et des itinéraires de bétail. Le Troisième Projet de Développement de l'Elevage (TPDE) démarra en 1976 avec trois volets de projets régionaux : SORDU qui continuait à Borena au sud, NERDU dans la zone Afar du nord-est et JIRDU, la Cellule de développement des parcours de Djijiga, dans ce qui constitue actuellement la partie nord de la 5ème Région, qui mettait l'accent essentiellement sur l'élevage, les mares et quelques infrastructures rurales. La proposition WUSC/HCR du milieu des années 1980 envisagea la collaboration avec la JIRDU et un appui pour celle-ci. JIRDU fut absorbée dans le Projet des

Parcours Sud-Est (PPSE) qui démarra en 1990 et touche une zone plus importante qui coïncide presque exactement avec l'actuelle 5ème Région Somalie. Son mandat inclut également la promotion de la production agricole en dehors des périmètres irrigués (Desta, 1992).

Au bout de 30 ans de grands projets de développement de l'élevage en Afrique, il est généralement reconnu qu'ils n'ont pas été, à tout prendre, couronnés de succès (PVO/NRMS, 1993 : 4). Ils partageaient la thèse implicite selon laquelle les pasteurs dégradent leurs ressources naturelles, ne sont pas rationnels en termes économiques et sont incapables de participer de façon responsable et compétente aux exercices de planification. La vie pastorale est jugée inférieure et indésirable et les pasteurs doivent être contrôlés, l'idéal étant de les sédentariser, pour les "intégrer" dans la société nationale. En bref, le développement pastoral a mis l'accent sur le bétail et les parcours plutôt que sur les éleveurs (Ibid).

L'Ethiopie n'était pas différente d'autres pays à cet égard. Ses projets de développement pastoral ont eu pour objectif général d'augmenter la productivité et l'écoulement de bétail, tout en préservant ou améliorant les parcours. Cependant, les projets avaient un caractère trop exclusivement technique, passant sous silence les dimensions socio-culturelles des sociétés pastorales. Les populations locales n'ont pas participé à leur conception ni à la prise de décisions et on n'a pas fait appel à leurs connaissances. Les propositions WUSC/HCR et gouvernementale de 1986 pour les rapatriés avaient toutes deux l'intention de "créer" des Associations de pasteurs ou d'éleveurs et des Coopératives de service, modelées sur les "associations paysannes" dans les zones agricoles, structures créées par l'Etat qui n'avaient pas réussi à susciter une participation réelle ni à responsabiliser les membres. Traités en citoyens de deuxième classe, harcelés et parfois persécutés, les pasteurs somalis ont évidemment vu dans le "projet de développement de l'élevage" un moyen voilé d'assurer le contrôle étatique et l'ont envisagé avec beaucoup de méfiance. Il n'est donc pas surprenant que les fermes d'élevage de moutons autour de Djijiga aient été pillées et leurs installations détruites après la chute du Derg en 1991. Lorsque des travaux utiles ont été effectués, comme dans le cas de la construction de mares, des machines ont été utilisées sans le moindre effort de recouvrement des coûts, de sorte que la population locale n'a pas, et ne

pouvait pas estimer les coûts occasionnés. L'entretien et la gestion des infrastructures ont généralement été négligés et, dans l'ensemble, ces grands projets entraînent des coûts administratifs très élevés (Hogg, 1993).

Pendant ces dernières années, les opinions sur le pastoralisme et son développement ont connu des changements importants. De meilleures recherches ont permis de mieux apprécier la résistance de la productivité végétale en zone aride et de voir le pastoralisme traditionnel d'un oeil plus favorable. Sa force, sa productivité et la qualité de son adaptation aux milieux fragiles sont mieux connues. Le pasteur traditionnel et ses connaissances sont mieux prisés. Le dernier paradigme du développement, préconisé au niveau international et accepté maintenant en Ethiopie, met donc l'accent sur la participation communautaire et le renforcement des institutions locales et de la capacité de gestion.

Le projet des parcours du sud-est représente actuellement le seul projet de "développement" en 5ème Région. Les études préliminaires ont eu lieu en 1984-5 et le projet a été élaboré en 1987, des modifications intervenant en 1989. Sa mise en oeuvre est prévue de juillet 1990 à juin 1996, avec un budget initial de 40m\$ sur l'ensemble de la période, dont 80% environ provient d'un prêt de la Banque africaine de développement et le reste du gouvernement. Il a pour but à long terme d'augmenter le niveau de vie de la population des plaines orientales, grâce à une amélioration de la sécurité alimentaire et de la productivité de l'élevage, tout en assurant la durabilité des ressources naturelles (PPSE, 1993). Le projet a été conçu sous le régime derg, suivant l'approche descendante, axée sur l'intervention gouvernementale, fréquente à l'époque. Le GPE préférait une approche plus communautaire, participative et ascendante. Par conséquent, le projet a été reformulé en 1992, en attendant les résultats de l'étude de tous les projets nationaux que le GPE menait. L'approbation gouvernementale a finalement été donnée en 1993. Cette dernière version comporte des changements organisationnels, tels qu'un élargissement important du service de vulgarisation et de développement institutionnel et une attention toute particulière pour le Service de commercialisation et d'économie qui manquait de direction. La stimulation et le soutien des groupements féminins représentent un nouveau domaine d'activité.

Néanmoins, plus fondamentalement, le PPSE n'a pas encore pu définir clairement son rôle et ses priorités et ce pour deux raisons essentielles. Tout d'abord, il a été victime des changements, éventuellement prévisibles mais pas prévus dans la planification, du contexte de son travail, le plus important étant l'afflux massif de réfugiés et de rapatriés depuis 1988, qui fait qu'il est de plus en plus sollicité par les populations locales aussi bien que par les organisations d'aide. En 1993, à titre d'exemple, le HCR a accordé un financement de 3,7m\$ au PPSE, en apparence pour l'aider à étendre ses activités plus rapidement vers les zones plus isolées, mais également en attente de son assistance dans la réintégration des rapatriés grâce à la prestation de divers services. Simultanément, le Save the Children Fund (GB) a choisi le PPSE comme son partenaire principal dans le démarrage d'un programme de redressement - appui dans l'ensemble de la région ayant plusieurs volets de projets dans le secteur agro-pastoral. Cette situation, qui affecte le personnel sur le terrain et les procédures de gestion, a provoqué des discussions internes sérieuses quant aux priorités du PPSE.

La deuxième raison tient de la conception initiale du projet. Le PPSE est un projet extrêmement opérationnel. Il assure sa propre logistique : achats et transport, construction de bureaux et d'installations, approvisionnement en carburant et entretien des véhicules. Il est également prestataire de services. Il s'occupe du matériel lourd lors de la construction de routes, fournit des semences, des plants d'arbres et des services vétérinaires, construit des marchés de bétail, gère des systèmes de vivres-contre-travail. Finalement, le PPSE s'intéresse également aux recherches, dont une enquête de base sur les types et l'état des parcours de la région, l'utilisation des plantes et de la végétation par les pasteurs et l'épidémiologie des maladies de bétail. Là encore, il y a un conflit de priorités qui a suscité une discussion pour savoir si le PPSE devrait privatiser sa logistique et mettre l'accent sur les recherches et les conseils techniques, réduisant l'importance de son rôle de prestataire de services.

En guise d'illustration, considérons les services vétérinaires et le problème de la commercialisation du bétail. Jusqu'en 1993, le gouvernement éthiopien a cherché à gérer l'ensemble du secteur d'élevage, allant des vaccinations et cliniques vétérinaires à l'exportation de bétail, de peaux et de cuir en passant par les

abattoirs. Le pays entier a besoin de plus de 50m\$ de médicaments vétérinaires par an, dont 4,3m\$ pour soigner les maladies prévues dans les plaines orientales. Cependant, le budget et la devise forte dont dispose le gouvernement ne suffisent même pas à couvrir 20% des besoins nationaux. Les services vétérinaires s'étaient déjà détériorés avant la chute du Derg. Le secteur d'élevage en Ethiopie orientale a subi de nouvelles pressions à cause de la sécheresse de 1989-91. En même temps, les exportations vers l'Arabie Saoudite et le Yemen ont décliné en l'absence de certificats de vaccination et à cause du conflit au Somaliland et au sujet de son port principal, Berbera. En 1992, SCF(GB) et Oxfam ont donc offert au PPSE des médicaments vétérinaires d'une valeur de plus de 200.000\$ et des dons ultérieurs sont prévus de la part du HCR et à nouveau du SCF. Il est toutefois évident que le PPSE et, par extension, le Ministère de l'agriculture et le gouvernement éthiopien, ne disposent tout simplement pas des moyens financiers et opérationnels pour assurer un service vétérinaire efficace dans une zone aussi vaste. Il est évident que l'intervention du secteur privé s'impose ; en effet, des entreprises internationales ont établi des succursales en Ethiopie, à travers lesquelles l'importation de médicaments vétérinaires est maintenant autorisée. En ce qui concerne la prestation de services, il convient de considérer sérieusement ce qui doit et ne doit pas continuer à faire partie des responsabilités du gouvernement. Les réserves fourragères et les bains parasitocides, par exemple, pourraient être gérés par les populations locales, tandis que des commerçants, des auxiliaires de santé animale et des vétérinaires pourraient fournir des médicaments vétérinaires et des services curatifs à titre commercial.

La commercialisation du bétail est un autre domaine clef extrêmement sensible. Sous le régime du Derg, la commercialisation de bétail était autorisée uniquement à travers l'Office de Commercialisation de Bétail (OCB). Il s'agissait de permettre au gouvernement de gérer l'écoulement de bétail afin de réduire les pressions sur les parcours, causées par le comportement irrationnel des pasteurs. Deuxièmement, le bétail devait être dirigé vers les zones agricoles dans les montagnes où les boeufs faisaient éventuellement défaut. Troisièmement, le gouvernement entendait utiliser l'OCB pour contrôler l'exportation de bétail, de peaux et de cuir, source de recettes importantes. Des aires d'abreuvement et d'alimentation devaient être mises en place le long des itinéraires de bétail qui faisaient l'affaire du gouvernement. Les projets

de développement de l'élevage tels que la JIRDU, et le PPSE par la suite, comprenaient un volet de commercialisation de bétail afin de fournir des renseignements sur le marché et de développer l'infrastructure de commercialisation dans la région.

Les pasteurs somalis en Ethiopie orientale ont des liens beaucoup plus solides avec le Somaliland qu'avec le reste de l'Ethiopie, non seulement à cause de leurs déplacements saisonniers à la recherche d'eau et de pâture, mais également sur le plan économique en termes d'importation et d'exportation. L'élevage n'est pas principalement une activité commerciale. Dans ce milieu dur, le bétail constitue la richesse et la sécurité du propriétaire. Les animaux seront vendus ou troqués afin d'éviter des pertes dues à la sécheresse et aux maladies, ou pour procurer de l'argent ou d'autres produits. Les deux grandes périodes de vente interviennent donc pendant la saison sèche "jilaal" et au moment du "hadj", le pèlerinage annuel à la Mecque, lorsque la demande accrue fait monter les prix. La JIRDU et le PPSE ont participé à la construction physique des marchés de bétail. Ces derniers ayant été contrôlés précédemment par le gouvernement et actuellement par les autorités locales, les pasteurs ne s'intéressent évidemment pas à y vendre leur bétail au prix fixe et en payant une taxe à l'achat. Les agents des commerçants internationaux de bétail interviennent dans la zone et achètent "en brousse". Les animaux sont conduits en petits groupes à la frontière du Somaliland où d'autres agents les reprennent. Les propriétaires de bétail veulent certainement se renseigner sur le marché, mais ils s'intéressent aux prix pratiqués au Somaliland et à Berbera. Les itinéraires intéressants pour eux sont ceux qui mènent vers le nord-ouest plutôt que vers les montagnes éthiopiennes.

Suivant l'exemple du Derg, le gouvernement actuel continue de traiter ce commerce de "contrebande" responsable d'une perte de revenu considérable. A certains moments, les troupes du FRDPE dans la région ont établi des postes de contrôle des importations (cigarettes, articles électroniques, nourriture, vêtements, etc.) et des exportations (bétail, qat, carburant, etc.) imposables. Il existe donc un dilemme inhérent à la position du gouvernement vis-à-vis des pasteurs et propriétaires de bétail. D'un côté, des projets sont mis en oeuvre pour assurer les moyens d'existence à long terme, et d'un autre ces moyens d'existence reposent sur

des liens économiques avec le Somaliland et la Somalie plutôt qu'avec l'Éthiopie. Bien qu'une augmentation du commerce régional soit indispensable à la sécurité alimentaire globale dans la zone, le gouvernement aimerait contrôler ce commerce et l'orienter davantage sur l'intégration avec la zone montagneuse. Le programme de réhabilitation de la CSR (1993a) reconnaît ce dilemme, mais se contente de dire qu'il importe de créer un "système de commercialisation intéressant à l'intérieur du pays". On ne sait plus très bien quel est le mandat du Service de commercialisation et d'économie du PPSE.

Cette question risque de créer des tensions entre le gouvernement central et les autorités de la 5^{ème} Région, puisque la Proclamation No. 33/1992 concernant le partage des revenus (Negarit Gazeta, 1992) réserve au gouvernement central le revenu des taxes commerciales. Le gouvernement d'une région ayant une activité commerciale importante se voit ainsi privé d'une source de revenu local important dont il a grand besoin.

Les périmètres irrigués : propriété, gestion et viabilité économique

La sécheresse de 1983-5 inspira le développement de projets d'irrigation comme moyen de réinstaller les rapatriés et de réduire la vulnérabilité face à la sécheresse. Cependant, aucun de ces projets ne fonctionne correctement, car la conception a été trop exclusivement technique. L'économie dirigée et la manipulation des structures sociales par le Derg lui permirent de prendre à la légère les considérations socio-économiques qui, maintenant, reviennent avec instance. Tous les projets souffrent de problèmes de gestion, tandis que le coût des intrants, le choix des cultures et l'éloignement des marchés mettent en cause leur viabilité économique. Finalement, ils se trouvent dans des zones habitées par des groupes différents et potentiellement hostiles et peuvent facilement faire l'objet de conflits et de violence. Considérons les projets les plus importants :

- a) Berak : à l'ouest de Shinile, près de la ville de Dirédaoua, le projet d'irrigation Berak fut établi en 1985 par la CSR et le HCR pour des réfugiés rapatriés de Djibouti. Quelque 830 pasteurs et agro-pasteurs furent installés

ici au pied de l'escarpement des montagnes de Hararghe où des sources constituaient les points d'eau permanents. Des 817 hectares mis à la disposition des rapatriés, 150 devaient être irrigués. Selon ses habitudes, la CSR retira son assistance technique, matérielle et administrative au bout de trois ans. Organisés en Coopérative de producteurs (ferme collective), les colons n'avaient pourtant pas été suffisamment formés à l'organisation et à la gestion du périmètre irrigué. Le programme de développement du grand Ogaden (FIDA/HCR, 1989a, Document de travail no. 3) donc proposa de renouveler l'assistance aux premiers colons, tout en recommandant une étude de faisabilité en vue d'un deuxième projet d'irrigation Berak pour 1.300 nouveaux colons.

- b) Gode : démarré initialement par la CSR en 1985 pour la réinstallation de quelque 4.000 familles d'agriculteurs des montagnes, le projet d'irrigation à Gode fut remis au Ministère de développement des fermes étatiques en juillet 1989. De nombreux colons partirent à ce moment à cause de difficultés d'adaptation sociale, tandis que les autres furent embauchés par la ferme étatique qui produisait essentiellement du coton, du sucre et du sésame. Il fallait transporter le coton aux montagnes pour un traitement ultérieur. En décembre 1991, coincés par la sécheresse, des pasteurs conduisirent leurs troupeaux sur les terres de la ferme étatique où ils mangèrent les cultures et mirent fin à la production cotonnière. Depuis lors, l'on cultive du maïs. Les organisations d'aide considèrent qu'il s'agit là d'une évolution positive, puisque cela augmente la production vivrière. Or, la culture du maïs n'a pas un bon rapport efficacité-prix ; réduit ces dernières années par les distributions de nourriture gratuite dans la zone, son prix de vente ne couvre pas les coûts de l'irrigation et des pesticides. A la fin de 1993, en accord avec le nouveau gouvernement de la 5ème Région, 800 des 1.150 hectares actuellement irrigués furent remis à des familles somaliennes individuelles par lots de 1 hectare par famille. La CSR et le PNUD prévoient d'investir 16 million birr (2,9m\$) afin de mettre en culture 1885 hectares supplémentaires (CSR, 1993b : 42-4). A terme, toute l'administration de la ferme étatique doit être remise à des petits cultivateurs organisés en coopératives de producteurs. Les colons initiaux, venus pour la plupart de

Wollo dans les montagnes, furent munis d'armes par le Derg afin de se défendre contre la population locale et se sentent encore menacés.

- c) Kalaffo : La ville de Kalaffo, à quelque 40 km au sud de Gode, abrite une population considérable de Rer Barre, tribu que les Somalis ne reconnaissent pas parmi les leurs. Une grande partie de cette population s'installa dans la zone suite à la sécheresse de 1974.

Pendant les années 1980, la Lutheran World Federation (LWF) fournit une assistance pour la réinstallation de 1.350 familles dans 28 des 52 villages Rer barre, regroupées en 9 coopératives paysannes. Elle installa 16 pompes à gasoil et fournit du carburant et des pièces détachées gratuitement. La proposition de réinstallation de rapatriés du gouvernement éthiopien (1986) inclut la réhabilitation de 21 villages dans la zone et l'expansion de la surface irriguée de 1.659 à 11.750 hectares. Tout, des stations de pompage, moulins à grain et extracteurs d'huile aux engrais et pesticides, devait être fourni par des institutions d'aide. Le programme de développement du grand Ogaden (FIDA/HCR, 1989b) recommanda de mener une étude de faisabilité au sujet de cette expansion qui ferait passer de 9.100 à 32.500 le nombre de bénéficiaires. Il voyait peu de possibilités d'irrigation par gravité, mais considérait que l'irrigation par pompe pourrait acquérir un meilleur rapport efficacité-prix. Il proposa également d'utiliser davantage de boeufs à la place de tracteurs. Néanmoins, lorsque WUSC et la LWF se retirèrent en 1989, le projet commença très vite à s'effondrer.

Situés à plus de 700 km difficiles et parfois dangereux de Dirédaoua, les projets d'irrigation de Gode et Kalaffo ont une voie de ravitaillement en carburant et pièces détachées extrêmement vulnérable. Par ailleurs, comme à Berak, les paysans n'avaient pas été suffisamment formés à la gestion économique des projets. En novembre 1991, il n'y avait plus que 3 pompes qui fonctionnaient et ce à titre plus privé que coopératif. Des combats éclatèrent ensuite entre les pasteurs Bagerre Ogadeni et les Rer Barre. Tous les 52 villages Rer barre, 28 le long du fleuve et 24 plus loin sur la plaine du Ouabi Chébéli, furent brûlés et mis à sac. Les Rer Barre se réfugièrent dans

un camp de rapatriés à la périphérie de la ville de Kalaffo, où l'ONG irlandaise Concern réalisait un programme de santé et de nutrition. Suite à une étude de faisabilité, Concern élaborait une proposition de réinstallation en mars 1992. Sur une période de 2 ans, environ 30.000 habitants du camp devaient regagner leur village d'origine. Les pompes et tuyaux pillés des 9 coopératives devaient être remplacés, tandis que la gestion et la viabilité financière du projet devaient être renforcées grâce à la formation, aux fonds de roulement et à l'établissement de Comités coopératifs d'irrigation. La CSR et le Ministère de l'agriculture devaient jouer un rôle clef dans le programme (Concern, 1992). Malheureusement, Concern se retira presque complètement quelque temps après lorsque certains membres de son personnel furent blessés ou tués lors d'un incident de sécurité.

Depuis lors, la CSR et le PNUD furent les seuls intervenants qui restent à Kalaffo. Leur projet, qui démarra en juillet 1993 et dont le PNUD finança 55% du coût estimé de 4,4 million birr (0,8m\$), a pour but de remettre en état 780 hectares de terre irriguée par pompe, divisée en lots de 1 hectare par famille. Les associations d'utilisateurs d'eau et les coopératives paysannes restent à établir ou relancer, tandis que l'on espère qu'une approche de "développement communautaire intégré" permettra d'assurer la viabilité économique de la production (CSR, 1993b : 45-8). Le PNUD dispose d'une présence compétente dans la personne d'un consultant courageux de "gestion coopérative". Il est chargé d'organiser la privatisation de la ferme étatique de Gode sud et la réhabilitation des périmètres irrigués dans la zone de Kalaffo, mais ni la CSR ni le PNUD à Addis Abeba n'ont été d'un grand soutien ou fait preuve d'un grand intérêt.

Entre-temps, des personnes déplacées cultivent du maïs et du sésame à la ferme étatique de Kalaffo. Si le sésame se vend très cher au détail, il est difficile d'en vendre un volume important sur place. L'accès aux marchés tels que Dirédaoua ou les pays arabes n'est pas facile. Le maïs, par contre, est demandé sur le marché local mais ne se vend pas cher. Les paysans ont donc du mal à rembourser la ferme étatique des semences et de l'eau et à alimenter le fonds de roulement du carburant, se retrouvant presque sans

argent pour déménager de la ville et se réinstaller dans les villages.

- d) Djijiga : Un quatrième projet important de périmètres irrigués, comportant trois barrages, est en chantier depuis une décennie dans la zone de Djijiga. La mission d'élaboration de programme eut lieu en 1984 lorsqu'une sécheresse sévissait dans la zone. L'irrigation constituait le noyau du projet, mais l'idée initiale accorda une attention particulière à la santé et à la gestion écologique, envisageant la conservation des sols et le reboisement, la fourniture d'intrants agricoles, des routes d'accès, une meilleure capacité de stockage, des services de santé et des installations sanitaires. Le document de projet fut signé en décembre 1985. Doté d'un financement italien considérable, le Programme Italo-Ethiopien de Réhabilitation et de Développement (PIERD) fut lancé, le PNUD assurant la coordination. Le déclin du Derg à la fin de 1990 et l'insécurité ultérieure firent cesser le travail du projet. Environ 26m\$ avaient déjà été dépensés pour la construction de barrages qui retiennent un certain volume d'eau, jusqu'ici utilisée uniquement pour l'abreuvement du bétail et la lessive.

En 1992, le GPE proposa d'achever les travaux et de démarrer des activités de vulgarisation agricole. A l'époque, des doutes avaient déjà surgi quant à l'impact de l'endiguement des cours d'eau saisonniers sur la disponibilité d'eau plus en aval dans la vallée Jehrer. Le besoin d'une participation communautaire accrue se fit également sentir. Le PNUD a donc financé début 1993 une enquête de base pour évaluer les besoins locaux afin de mieux comprendre le statut socio-économique et les différentes exigences en matière d'utilisation de la terre des populations touchées et faire une évaluation technique de l'effet éventuel en aval des barrages.

Cette dernière évaluation s'avéra positive (PNUD/FAO, 1993 : 97-101). Les difficultés concernent les changements techniques, économiques et organisationnels qu'impose la transition de l'agriculture pluviale à l'agriculture irriguée. A l'heure actuelle, les gens de la zone cultivent essentiellement le maïs et le sorgho, avec un peu de blé, d'orge et de légumineuses ; ils vendent des animaux, du cuir, du lait et du beurre au

marché de Djijiga, ainsi que du qat considéré comme culture de rente.

Pour qu'un projet d'irrigation soit rentable, il faudrait introduire des cultures, des techniques agricoles et des disciplines de travail différentes. Les pâturages, notamment ceux de saison sèche, seraient touchés. En cas d'introduction de l'agriculture irriguée, il faudrait créer des comités "d'utilisateurs de l'eau", ainsi que des comités de gestion des crédits, des intrants, de la commercialisation et du transport, qui auraient tous besoin d'apports importants de formation et d'encadrement. La responsabilité principale incombe donc au Ministère de l'agriculture et notamment à son personnel au niveau des zones et districts. Or, comme le reconnaît le rapport lui-même, les agents du Ministère de l'agriculture à Djijiga sont dans un "état de léthargie" (PNUD/FAO, 1993 : 139). Ils ont besoin de formation, ne reçoivent pas d'appui de la part du Ministère de l'agriculture au niveau central et ne collaborent même pas avec d'autres agents du Ministère tels que le personnel du PPSE. Par ailleurs, les populations locales dans la zone du projet associent le personnel du Ministère de l'agriculture au régime précédent. Elles sont méfiantes et s'attendent à ce que le gouvernement prenne leurs terres par la ruse afin de les donner à des "montagnards" (Yusuf, 1993a : 73).

La réaffectation des terres représente un autre problème crucial. Sous le régime précédent, des terres dans les zones de Biyo et Chinaksen susceptibles d'être irriguées étaient attribuées par lots d'un demi hectare par agriculteur. Néanmoins, les terres dans cette région sont traditionnellement la "propriété" de la tribu, ou plutôt de sous-groupes géographiquement localisés au sein de chaque clan. A Chinaksen, le barrage et le réservoir se trouvent à l'endroit d'un ancien camp militaire, ce qui créera peu de problèmes. A Biyo, par contre, ils se trouvent dans le territoire du sous-groupe Wallabi Jarso. Les petits cultivateurs déplacés par le réservoir ont reçu des terres dans la zone susceptible d'être irriguée, appartenant au sous-groupe Warra Dhango de Jarso, qui a expulsé les Wallabi Jarso suite à l'effondrement du Derg. En revanche, les Wallabi Jarso menacent maintenant de retenir l'eau. A Elbaye, site du troisième barrage, les Yeberre

et Bartirre dominants veulent maintenir leurs droits de clan sur la zone du projet, tandis que des groupes minoritaires tels que les Issaq Abdella Musa, Howle et Jarso voient dans le projet une possibilité d'affirmer leurs droits individuels (Yusuf, 1993a).

Compte tenu des sommes déjà dépensées, il n'est pas surprenant que le rapport de consultation recommande l'achèvement des barrages, le démarrage des activités de formation et la fourniture d'intrants agricoles, une fois réglée la question d'affectation des terres. Cela ne semble pourtant pas bien pratique en l'absence d'un renforcement solide du Ministère de l'agriculture local et en attendant une dissipation du moins partielle de la méfiance entre les populations locales et le gouvernement.

La mission FIDA/HCR de juillet 1989 s'intéressa au développement de ce qu'elle appela le "Grand Ogaden" et chercha à identifier des "projets d'investissement permettant d'appuyer la réhabilitation économique et sociale à plus long terme des Ethiopiens rapatriés de la Somalie". Le rapport insiste beaucoup sur les possibilités inexploitées d'irrigation. Tandis qu'en 1989 quelque 31.500 hectares le long du Ouabi Chébéli entre Imi et la frontière somalienne étaient irrigués ou attendaient la construction des ouvrages, il serait possible d'atteindre 300.000 hectares de sol d'excellente qualité. De tels projets exigent d'adopter une approche plus complète de gestion des bassins versants et des études préliminaires ont déjà été effectuées. En effet, le bassin du Ouabi Chébéli dans l'Ogaden avait fait l'objet de recherches par le Programme coopératif franco-éthiopien. L'Autorité d'étude de développement des vallées avait également été créée en juillet 1987 et avait divisé l'Ethiopie en 14 bassins hydrographiques principaux, pour chacun desquels un plan directeur devait être développé. A l'époque, le gouvernement canadien considérait une proposition portant sur une étude complète de la vallée du fleuve Fafen, tributaire du Ouabi Chébéli. L'insécurité, le changement de gouvernement et la régionalisation ultérieure ont mis toutes ces idées et propositions en attente.

L'aide alimentaire : ciblage, nourriture gratuite et emplois économiques de

L'aide alimentaire

Pendant une grande partie des années 1980, du blé affluait vers l'Ethiopie orientale à partir des camps de réfugiés en Somalie. Ce processus fut renversé lorsque des réfugiés et rapatriés somalis en grand nombre gagnèrent l'Ethiopie en 1988 et 1991. L'aide alimentaire a joué un rôle important dans la sécurité alimentaire globale d'une économie régionale qui inclut la Somalie, le Somaliland et l'Ethiopie orientale. L'on estime à presque 200.000 tonnes le total de la nourriture, essentiellement du blé, qui afflua dans la zone en 1991 et 1992.

Dans la partie nord de la 5ème Région, l'aide alimentaire ciblait essentiellement les camps de réfugiés/rapatriés autour de Djijiga et à l'est d'Aouare. Des pasteurs subissant des pressions saisonnières ou permanentes s'installèrent également dans ces camps. En Ogaden, la nourriture gratuite était initialement destinée aux rapatriés et aux personnes déplacées sur le plan local autour de Gode, Kalaffo et Mustahil dans la zone Ouabi Chébéli seulement. Un pont aérien fournit environ 13.000 tonnes pendant le dernier semestre de 1991. Un nouveau pont aérien, fournissant essentiellement un mélange de maïs et de soja, démarra en février 1992 et quelques distributions furent organisées en dehors des centres principaux, mais toujours suivant l'axe du fleuve. Il fallut fournir des quantités plus importantes par voie aérienne en juillet 1992 face à des taux élevés de sous-nutrition et de mortalité. Ce ne fut qu'en janvier 1993 que la situation de sécurité se stabilisa suffisamment pour que GTZ/TOR puisse étendre ses opérations de camionnage à Gode, ce qui permit de rentrer plusieurs milliers de tonnes par mois jusqu'à la fin de l'année.

En novembre 1992, une mission officielle d'évaluation (CSR-UNEPPG, 1992) en Ogaden conclut que le moment était venu, après les pluies plus abondantes, de démarrer des actions de réinstallation et de réhabilitation. Le HCR avait remis ses opérations en Ogaden à la CSR suite au meurtre de son représentant en mars 1992. La CSR put donc disposer de nourriture fournie par le Programme Alimentaire Mondial, mais continua ses distributions de nourriture gratuite dans différents endroits de l'Ogaden à quiconque se mettait en rang.

Un mécanisme de réhabilitation sérieusement considéré en automne 1992 fut l'intervention dans le marché, l'objectif étant de vendre l'aide alimentaire localement à un prix inférieur à celui pratiqué dans le marché, afin de faire baisser celui-ci. Des prix plus bas rendent les céréales plus accessibles et améliorent les termes de l'échange pour ceux qui doivent vendre du bétail ou d'autres biens afin d'acheter des céréales. L'idée était en voie d'élaboration par SCF(GB) (Chadwick, 1992 ; Van Brabant, 1993a), suite à une recommandation de l'enquête SCF menée par hélicoptère dans l'Ogaden en 1991, qui avait observé les termes de l'échange défavorables pour les pasteurs (Holt et Lawrence, 1991). Elle fut reprise par les équipes officieuses d'évaluation, qui ont proposé de la mettre en pratique expérimentalement dans la zone de Warder (CSR-UNEPPG, 1992 : 15,7). Une telle intervention économique exige de bien connaître la situation actuelle de l'économie alimentaire locale : les principaux marchés et routes commerciales, les variations saisonnières, les commerçants et leur mainmise sur le marché, l'emmagasinage, les paramètres de prix, les termes de l'échange, les tendances et volumes commerciaux, la masse monétaire, la disponibilité d'argent liquide, etc. Un bon système de suivi s'impose également pour décider à quel moment intervenir, évaluer l'impact éventuel de l'intervention et décider à quel moment l'arrêter. Comme on pouvait s'y attendre, le SCF-Ethiopie hésitait, car on considérait que l'équipe n'avait pas d'expérience et manquait de capacité pour mener à bien une opération aussi complexe. Les donateurs éventuels d'aide alimentaire se méfiaient également ; ils considéraient qu'il fallait d'abord élaborer un programme simple de réhabilitation, afin de déterminer le moyen d'utiliser les recettes de la vente d'aide alimentaire.

A la fin, la tâche de commander un rapport de recherches à ce sujet revint au Programme Alimentaire Mondial. A l'époque de l'enquête menée par hélicoptère dans l'Ogaden en été 1991, peu de nourriture parvenait à l'Ogaden et les termes de l'échange défavorables pour les pasteurs risquaient de les contraindre à ronger sur leur capital reproducteur, c'est-à-dire le troupeau minimal qui leur permettrait de poursuivre leur vie pastorale au fil du temps. Les recherches PAM menées au printemps de 1993 conclurent que des programmes d'intervention généralisée ou de grande envergure dans le marché n'étaient plus nécessaires ni justifiés, puisque la situation alimentaire globale s'était améliorée grâce aux pluies abondantes et aux

pâturages régénérés en 1992, ainsi qu'à l'augmentation des exportations de bétail au Somaliland et à la Somalie du fait de l'amélioration de la sécurité (Hogg et Galle, 1993). L'impact de l'arrivée de grandes quantités d'aide alimentaire d'urgence dans le sud de la Somalie après l'opération "Rendre l'espoir" en décembre 1992 fut apparemment sous-estimé. Le commerce de ces vivres à travers Belet Weyne jusqu'en Ogaden constitua une intervention non prévue dans le marché.

Ce qui est intéressant, la raison d'être de l'intervention dans le marché a toujours été d'améliorer les termes de l'échange en faveur des pasteurs. Or, il est estimé que 40-50% de la population dans l'Ogaden, et une proportion probablement plus forte dans la partie nord de la région, sont devenus agro-pasteurs (Holt et Lawrence, 1991). Réduire les prix du marché aurait désavantagé les producteurs locaux de maïs et de sorgho et aurait également eu un impact négatif sur les habitants des camps qui vendent une partie de leurs rations afin d'obtenir d'autres produits. En effet, la combinaison d'une bonne production locale et de la poursuite de l'aide alimentaire devait déboucher sur des prix céréaliers très bas à la fin de 1993, rognant sur les bénéfices des producteurs locaux et mettant à rude épreuve les familles plus pauvres dans les camps.

Après le premier afflux de réfugiés en 1988, l'opération de secours prit pour cible de l'aide alimentaire les résidents de camp titulaires de cartes. A la fin de 1991 et surtout en 1992, la distribution de nourriture gratuite prit de l'envergure et n'avait plus de cible précise, car il était évident que l'ensemble de la population de la région souffrait. Cette réorientation fut justifiée et atteignit son objectif de soutenir un grand nombre de réfugiés et de rapatriés dans les camps et d'appuyer une économie pastorale en situation difficile.

L'amélioration des conditions en 1993 aboutit à la recommandation d'une nouvelle réorientation afin d'éviter les effets indésirables de la poursuite des distributions de nourriture gratuite de grande envergure (Hogg et Galle, 1993 : ii). L'intervention dans le marché ne fut pas recommandée, mais parmi les emplois alternatifs et créateurs de l'aide alimentaire furent les systèmes de vivres-contre-travail, l'achat local et la distribution de semences et d'outils.

Les efforts de réhabilitation localisés, à court terme et de petite envergure, soutenus par le système de vivres-contre-travail, se multiplièrent dans le cadre de la "politique de mandat hybride" à la fin de 1992. HCR/CSR, la Croix Rouge et Oxfam réalisèrent de telles actions dans la partie nord de la 5ème Région, surtout autour de Babile, Djijiga et Dergahbur, tandis que le PPSE/SCF(GB) démarra des projets de vivres-contre-travail un an plus tard partout en 5ème Région. Ces projets de vivres-contre-travail ne correspondaient pas au modèle type de telles opérations et ne suivaient pas la politique nationale précisée par les *Directives de prévention et de gestion des sinistres* du gouvernement (GPE, 1993b et c). Ils n'établirent pas de rémunération journalière ni essayèrent de calculer ou de contrôler le nombre d'heures de main-d'oeuvre nécessaire à la réalisation du travail. Des taux indicatifs de rémunération furent adoptés pour des tâches particulières (creusement d'un puits peu profond ou désensablement d'une mare), mais pouvaient être négociés à la lumière des difficultés particulières du projet concerné. Les délais furent convenus. Les décisions quant au nombre de personnes réalisant le travail, comment et par qui elles étaient sélectionnées et comment les vivres devaient être distribuées incombaient aux responsables d'un groupe communautaire ou d'intérêt. Dans ce sens, les organisations d'aide avaient relâché leur "contrôle" total, modification significative par rapport aux pratiques passées.

La gestion de tous ces aspects fut impossible à cause des contraintes de logistique et de personnel. A titre d'exemple, sur une période de 7 mois, la PPSE/SCF utilisa environ 4.700 tonnes de blé pour appuyer quelque 300 projets de vivres-contre-travail partout dans l'Ogaden. Les animateurs du PPSE visitaient chaque projet 8 fois en moyenne : une visite d'évaluation technique de l'activité proposée, une pour élaborer et signer un accord avec le groupe concerné, deux pour suivre l'état d'avancement des phases 1 et 2, une à l'achèvement du projet ; dans le cas d'un projet à trois phases, ils devaient également accompagner le camion chaque fois que celui-ci livrait une proportion des vivres selon le progrès du projet. Rien qu'avec cela, il fallait prévoir du personnel, du carburant et des véhicules pour 2.400 voyages. Evidemment, ce faisant, les animateurs n'étaient pas en mesure de réaliser leurs autres tâches.

La théorie du "mandat hybride" et les politiques nationales de gestion de sinistres

déclarent que les projets de secours et de réhabilitation axés sur l'emploi doivent cibler les "gens nécessiteux", mais c'est méconnaître la réalité. Il n'y avait pas de mécanisme possible pour cibler les zones ou hameaux plus pauvres, encore moins les familles nécessiteuses dans une zone donnée. Ces projets avaient simplement pour but d'encourager les gens qui s'étaient mis à travailler dans leur propre intérêt et de faire réaliser une activité proposée et priorisée par un groupe local. En attendant une évaluation, on ne peut qu'espérer que les pauvres ont pu tirer profit des liens de parenté et de la forte tradition d'appui mutuel parmi les Somalis. Quant à la nature des projets, plus de 60% des projets soutenus par le PPSE/SCF portaient sur les points d'eau et la gestion de l'eau, tandis que 20% portaient sur l'infrastructure économique, essentiellement les routes rurales (Van Brabant, 1993b).

Les systèmes de vivres-contre-travail à base de blé ne représentaient pas la meilleure option en 1993. Il y avait à l'époque suffisamment de nourriture disponible et l'économie globale aurait tiré beaucoup plus de profit d'un système d'argent-contre-travail (travail rémunéré). Or, l'argent est plus difficile à obtenir, surtout pour une telle variété de petits projets localisés qui sont difficiles à planifier parce que l'initiative incombe aux populations locales. Si le système de vivres-contre-travail s'impose, le blé fait trop de concurrence au maïs et au sorgho produits localement. Le PPSE/SCF demanda donc aux donateurs de fournir un autre produit de grande valeur. L'huile végétale, conditionnée dans des bidons ou récipients réutilisables de cinq litres, représentait une alternative parfaite.

Par ailleurs, les organisations d'aide se tournèrent progressivement vers les achats locaux. L'achat sur place et la distribution à titre de rations de secours sont plus courants dans les montagnes du nord. En Ethiopie orientale, le PAM prit les devants. En automne 1993, le PAM acheta plusieurs centaines de tonnes de maïs dans la zone de Kalaffo qu'il stocka dans le magasin CSR de la ville. Malheureusement, l'administration locale vendit le maïs par la suite pour couvrir les frais généraux. Au début de 1994, le PAM et UNEPPG étudiaient la possibilité d'acheter du maïs auprès de la ferme étatique de Gode, afin de fournir des rations aux 12.000 personnes de Dolo qui devaient être réinstallées dans la zone El Kerre. Le PPSE/SCF obtint également un financement en 1994 pour l'achat local de

sorgho dans la zone Kebri Dehar-Danaan. Pour différentes raisons, l'achat n'intervint que longtemps après la récolte et lorsque la saison sèche avait déjà fait monter les prix ; l'on décida donc d'acheter une quantité plus petite et la distribuer pour le semis.

Les distributions de semences et d'outils représentent un autre moyen important de stimuler le redressement de l'agriculture dans la région. Suite aux bonnes pluies et fortes inondations le long du Ouabi Chébéli au printemps 1993, un grand projet de distribution de semences et d'outils fut rapidement mis sur pied. Les inondations ayant rendu une partie de la zone inaccessible par la route, CSR/PPSE/UNEPPG utilisèrent des hélicoptères et un avion léger pour assurer les distributions en Ogaden. L'opération démarra très vite, les achats locaux de semences de maïs à Gode et Kalaffo intervenant entre fin mai et début juin, ce qui permit d'achever la distribution à la mi-juin (UNEPPG, 1993). Malheureusement, le suivi et l'évaluation firent défaut. A la même époque, HCR/CSR distribuaient des semences et des outils dans la partie nord de la 5ème Région.

La distribution de semences par le PPSE/SCF au printemps de 1994 en Ogaden a fait l'objet d'une étude qui a constaté des imperfections graves, même en admettant que les conditions étaient extrêmement difficiles à l'époque. La question avait été soulevée maintes fois, mais le PPSE n'avait pas élaboré de politique précise de distribution pour déterminer quelles zones recevraient des semences, qui les recevrait et en quelles quantités et si les distributions de semences seraient gratuites ou payantes. Les opérations du PPSE dans l'Ogaden étaient gravement handicapées à l'époque par les combats entre le FNLO et l'Ittehad d'un côté et le FDRPE de l'autre ; plusieurs voitures et radios avaient été confisquées et les communications entre le siège du PPSE à Djijiga et l'agence de Gode étaient difficiles. Agissant sous la contrainte parce que les pluies avaient commencé, le personnel à Gode décida de distribuer les semences comme il l'avait fait l'année dernière. Elles furent distribuées gratuitement, essentiellement dans les zones de culture de décrue et d'irrigation par pompe plutôt que dans les zones de culture pluviale. Elles furent même distribuées dans les zones où elles avaient été achetées. Cette opération, qui déforma le marché à bien des égards et faussa la communication, illustre à quel point les relations entre le Ministère de l'agriculture et les agriculteurs locaux

avaient été déformées. Ayant été amené par les institutions d'aide à mener des actions de secours et de réhabilitation, le PPSE/Ministère de l'agriculture avaient fini par adopter une philosophie de charité pour tout le monde. En même temps, les populations locales avaient appris à attendre des distributions gratuites à parts égales dans toutes les zones agricoles, en dehors de toute logique agricole ou économique.

Si la tendance globale pendant la période 1984-1994 a été d'écarter les distributions gratuites de vivres en faveur de formes d'emploi de l'aide alimentaire plus productives et favorables à la réhabilitation, les organisations d'aide ne peuvent guère prétendre (voir par exemple CSR, 1993b : 3) qu'elles ont pu ainsi mieux cibler l'aide alimentaire ou s'assurer qu'elle parvenaient spécifiquement aux nécessiteux. En cherchant à contrer un "syndrome de dépendance" présumé, les organisations ont également eu tendance à oublier que la survie de familles particulièrement pauvres dans les camps peut passer par l'aide alimentaire gratuite. En effet, suite à l'adoption de la politique de mandat hybride en été 1992, des vivres ont été détournées des camps vers la campagne environnante pour appuyer les efforts de redressement. En 1993 et encore en 1994, en calculant ses besoins en aide alimentaire d'urgence, le HCR a tenu compte d'un nombre réduit de bénéficiaires. Etant donné que personne n'a encore découvert un mécanisme efficace pour assurer le retour des cartes de rationnement ou repasser les habitants des camps au crible, ceci a fait que les quantités chaque fois plus petites et moins souvent reçues n'étaient pas distribuées de façon plus équitable, exposant ainsi les familles les plus pauvres à un stress disproportionné.

Pour démontrer que la pauvreté est une réalité de vie pour les habitants des camps et qu'ils ne sont pas tous bénéficiaires automatiques d'un redressement agro-pastoral général dans la région, il suffit de considérer avec quelle rapidité les situations d'urgence se produisent. Après l'interruption de la voie de ravitaillement par les inondations et les fortes pluies du printemps 1993, les taux de sous-nutrition et de mortalité dans les camps Gode 1 et Gode 2 surtout ont vite atteint des niveaux critiques. Si les maladies à la suite des pluies et inondations ont certes contribué à cette situation, cela démontre également l'importance de la distribution soutenue et ciblée de rations. De la même façon, dans les camps d'Aouare et Djijiga, les taux

de sous-nutrition ont dépassé petit à petit les variations saisonnières à la fin de 1993 et au début de 1994, à tel point qu'il a fallu envisager à nouveau la distribution de couvertures pour tous les enfants de moins de trois ans dans le camp de Kebri Bayeh.

En ce qui concerne l'emploi de l'aide alimentaire pendant les cinq dernières années, la coordination a été raisonnable dans le cas de l'aide d'urgence, mais n'a pas été particulièrement bonne dans le cas des opérations d'appui au redressement ; le PAM et le PPSE/SCF ne se sont pas consultés au sujet du calendrier, des procédures et des prix de leurs opérations d'achat local. Les programmes de distribution de semences ne font pas encore partie d'une politique conjointe. Là où une politique nationale existait, comme dans le cas des projets de vivres-contre-travail, ses procédures de mise en oeuvre se sont avérées peu réalistes.

La participation communautaire et le renforcement institutionnel

Tout au long de 1993, dans une série de documents (GPE, 1993 a,b,c,d), le GPE a énoncé sa nouvelle politique nationale de prévention et de gestion de sinistres. Celle-ci a pour but global d'aborder les causes fondamentales de la vulnérabilité du pays. Ceci implique que toute opération de secours doit être basée sur l'emploi, dans la mesure du possible, et doit effectuer des travaux qui préservent ou renforcent les acquis de la communauté. La gestion de sinistres doit être décentralisée et placée sous la responsabilité des régions, zones et districts. Tandis que le secours et la réhabilitation étaient auparavant la prérogative presque exclusive de la CSR, les ministères de tutelle, notamment à travers leurs bureaux et agences locaux, auront maintenant un rôle plus important. Néanmoins, la participation active des communautés locales sera assurée à tous les stades, de la formulation de plans de préparation de sinistres à l'évaluation des projets. Comme un document l'affirme succinctement : "la participation représente le nouveau modèle de développement" (GPE, 1993d Annexe 4 : 68). La nouvelle philosophie n'échappe pas aux consultants qui étudient le projet d'irrigation PIERD à Djijiga et dont les affirmations conviendraient parfaitement à n'importe quel manuel

standard :

"L'élément le plus important du développement durable est l'exploitation rationnelle des connaissances traditionnelles qu'il faut combiner à des éléments des sciences modernes agricoles et autres afin d'augmenter la production, tout en cherchant à assurer la stabilité, la conservation des ressources et l'équité. De telles combinaisons imposent de formuler de nouvelles stratégies de développement par rapport au système agricole qui comptent particulièrement sur les connaissances, perceptions et besoins locaux, tout en intégrant de nouveaux éléments qui doivent être acceptables sur le plan socio-culturel. La durabilité en tant que concept se fonde sur la participation locale et l'engagement des compétences et ressources de la communauté sur une période prolongée. Les concepts de durabilité et de participation communautaire sont ainsi étroitement liés l'un à l'autre." (PNUD/FAO, 1993 : 123).

Les interventions dans le secteur pastoral et les projets d'irrigation en 5ème Région présentent l'inconvénient que la consultation des "bénéficiaires" prévue n'a jamais eu lieu au moment de la conception. Il n'est pas facile dans ces conditions d'adopter un *modus operandi* plus "participatif".

A plusieurs endroits en Afrique, ce sont les ONG qui ont été le fer de lance d'une approche plus participative en matière d'intervention auprès des pasteurs. Grâce à leurs contacts à la base, les ONG sont censées mieux comprendre la société locale et être plus capables de collaborer étroitement avec les populations locales. Or, une approche qui souligne la participation et l'initiative communautaire suscite des problèmes fondamentaux. Mettant l'accent davantage sur les processus que sur les produits, de telles approches manquent parfois de données de base, d'objectifs bien définis et de systèmes efficaces de suivi et d'évaluation. Ce qui est plus important, il est rare de voir une définition concrète et une étude sérieuse de ce que la "participation", le "renforcement institutionnel" et la "communauté" signifient et représentent vraiment dans la pratique. Le développement durable doit prévoir la participation des populations intéressées, mais ne doit pas exclure le gouvernement.

A moins qu'il n'existe suffisamment de communication efficace et de compréhension réciproque entre les populations locales et le gouvernement qui assure le financement, la réussite et la durabilité des efforts sont finalement très peu probables.

A plus forte raison que les Ethiopiens dans les montagnes, les populations somaliennes des plaines orientales ont appris à se méfier d'un gouvernement qui avait trop souvent l'intention de les contrôler et dont les projets et services impliquaient une forte manipulation des structures sociales. Reste à voir jusqu'à quel point le processus de régionalisation permettra d'établir des relations différentes entre l'Etat et le peuple.

La décentralisation administrative a déjà eu lieu, mais l'ambiguïté persiste quant au niveau de décentralisation politique et de délégation de pouvoir. Les responsables somaliens nouvellement élus dans la région se plaignent d'un manque de ressources et d'appui de la part du gouvernement central. Le FNLO a fomenté la discorde en prétendant que le GPE représentait un nouveau groupe colonisateur de "montagnards" qui poursuivrait la politique de laisser leur zone à l'abandon. Les conflits internes et l'incapacité jusqu'ici des Somaliens élus d'établir un gouvernement et une administration performante au niveau régional sont également susceptibles de miner la crédibilité du processus de régionalisation et de décentralisation. Alternativement, la politique politicienne, le népotisme et le clientélisme pourraient déboucher sur une complicité entre les soi-disant "représentants communautaires" et les fonctionnaires du gouvernement local qui mène à tout sauf au développement. Comme le signale le Professeur Pickard, consultant du PNUD : "... le bon gouvernement est au coeur du régionalisme" (Pickard, 1993 : 40). Or, c'est bien le bon gouvernement, le pluralisme, qui respecte les droits de la personne et assure la rencontre tolérante des groupes d'intérêt et communautés locales avec le gouvernement, qui a fait si cruellement défaut dans cette partie du monde.

Finalement, il ne faut pas oublier qu'une approche participative ne suffit pas toujours à générer le développement. Il existe des pressions réelles sur le plan démographique, écologique et économique qu'il est rarement possible de dissiper au niveau local. L'équilibre à long terme, si ce n'est pas la solution, est

généralement conditionné par des facteurs régionaux, nationaux, voire internationaux (Hogg - PVO/NRMS, 1993).

4. La réhabilitation qui permet de secourir tous les nécessiteux : la politique et la pratique du "mandat hybride"

Les camps de réfugiés et de rapatriés 1988-92

A la fin de 1987, certaines familles issaq apparentées aux combattants du MNS s'étaient déjà réfugiées autour de Harshin en Ethiopie, à quelque 140 km au sud-est de Djijiga. En août 1988, après que le MNS ait pris le contrôle de Burao et Hargeysa, les forces de Siyaad Barre lancèrent des attaques sévères sur le clan Issaq et sur les deux villes. Quelque 15.000 personnes furent tuées et des dizaines de milliers passèrent la frontière de l'Ethiopie. Ces réfugiés s'installèrent dans le territoire du clan Issaq en Ethiopie orientale, dans les camps de Daroor, Rabasso et Kam Abokor à l'est d'Aouare et autour du village de Harticheik, à quelque 90 km au sud-est de Djijiga. Pour des raisons logistiques, le camp de Harshin fut déplacé en 1989 par le HCR et l'Administration des affaires des réfugiés et rapatriés (AARR), devenant Harticheik B.

Harticheik devint rapidement l'un des plus grands camps de réfugiés au monde. Situé sur une plaine ouverte disposant de peu de ressources hydriques et dépourvue d'agriculture, son ravitaillement exigeait une opération de secours coûteuse, la nourriture passant par le port de Djibouti et l'eau étant transportée en camions-citernes de Djijiga et plus tard de la zone de Kebri Bayeh. Bien qu'arrivant dans des conditions nutritionnelles relativement bonnes, la réponse du HCR et des autorités éthiopiennes fut médiocre, comprenant des distributions alimentaires fournissant nettement en dessous des besoins minimums calorifiques pour une grande partie de l'année. Le niveau de malnutrition protéinoénergétique (MPE) aigue atteint 23% et les taux de mortalité au cours de la première année furent environ le double du niveau normal pour les populations de non-réfugiés en Ethiopie et Somalie (Toole, 1991).

Récemment, l'AARR a géré les camps, la distribution générale des rations et les services de santé. CARE s'occupe des camions-citernes et GTZ/TOR du transport de la nourriture. Oxfam installa des systèmes de stockage et de distribution d'eau dans le camp, tandis que SCF(GB) gère le programme d'alimentation

supplémentaire et de santé communautaire. Le HCR finance l'AARR, CARE et GTZ, participe à l'enregistrement et au passage au crible des réfugiés et coordonne l'ensemble de l'opération.

Une deuxième vague de réfugiés et de rapatriés arriva fin 1990 et début 1991, au moment de la défaite des forces de Siyaad Barre à Mogadiscio. Beaucoup d'entre eux se retrouvèrent dans des camps autour de Dolo au sud et autour de Kalaffo et Gode en Ogaden. De nombreuses personnes furent également accueillies par des parents en campagne sans recevoir d'assistance extérieure. La défaite de Siyaad Barre permit au MNS d'établir son contrôle sur le nord-ouest de la Somalie, qui devait bientôt se proclamer République du Somaliland. Les réfugiés plus aisés, pour la plupart des Issaq des zones urbaines, furent rapatriés volontairement de Harticheik à Hargeysa pendant l'été et l'automne de 1991. D'autre part, le MNS renvoya les réfugiés somalis éthiopiens installés dans le nord-ouest de la Somalie, essentiellement des membres du clan Daroud, dont le concours avait été sollicité par Siyaad Barre dans sa lutte contre le MNS et le clan Issaq. Les Gadabursi s'enfuirent également, notamment après l'avance du MNS vers Dilla et Boroma. Trois nouveaux camps furent donc installés : Derwonaji et Teferi ber sur le territoire du clan Gadabursi et Kebri Bayeh sur le territoire des Abasqul Daroud. Les mêmes organisations d'aide répétèrent leurs interventions dans ces nouveaux camps.

Par ailleurs, des pasteurs touchés par la sécheresse évacuèrent leurs femmes et enfants de façon saisonnière ou permanente vers les camps le long du Ouabi Chébéli et à l'est d'Aouare et, moins souvent, Harticheik et Kebri Bayeh. Des combats déplacèrent des villageois Rer Barre vers Kalaffo et des agriculteurs Jarso et Giri vers Djijiga et les camps dans le territoire du clan Gadabursi. Les chiffres ne s'accordent pas, mais l'on estime que dès la fin de 1991 quelque 650.000 cartes de rationnement, dont une proportion de contrefaçons, circulaient pendant qu'il y avait peut-être 500.000 réfugiés et rapatriés enregistrés.

Les camps et les mouvements des habitants furent étroitement contrôlés par le gouvernement et l'armée éthiopiens jusqu'à l'effondrement de ceux-ci au printemps 1991. Survint alors une période d'insécurité extrême, des milices tribales menaçant

les agents d'aide humanitaire et s'affrontant de temps en temps entre elles à tel point que les véhicules de secours commencèrent à se déplacer en convoi avec des escortes FDRPE armées.

Dès le début de 1992, la phase d'urgence était terminée et il semblait que les habitants des camps aussi bien que les organisations d'aide s'étaient habitués au train-train "soin et entretien". Il fallait alors songer à la réinstallation des rapatriés et des personnes déplacées sur le plan local et envisager un soutien pour les communautés d'accueil qui avaient déjà assuré une "opération de secours cachée" et à qui l'on demanderait de soutenir d'autres habitants des camps qui se dispersaient. Cette réorientation prit le nom de "mandat hybride", parce qu'il ne s'agissait plus du mandat circonscrit d'autrefois.

La politique de "mandat hybride" : la théorie

Le bureau régional du HCR à Addis Abeba préconisa la politique de mandat hybride pour trois raisons essentielles :

- i) Le fait que les populations des camps recevaient un traitement préférentiel par comparaison avec la communauté d'accueil tout aussi démunie, les camps devenant ainsi des pôles d'attraction ;
- ii) L'impossibilité d'étendre la promesse faite par le HCR en 1989 à un nombre beaucoup plus petit de réfugiés somalis éthiopiens en Somalie qui avaient choisi de se rapatrier (aide alimentaire pendant un an, subvention de voyage, subvention individuelle de réhabilitation) aux personnes beaucoup plus nombreuses qui venaient de se réfugier en Ethiopie ;
- iii) L'appréhension du HCR devant une nouvelle décennie d'assistance aux habitants somalis des camps, après l'expérience frustrante vécue avec les camps en Somalie dans les années 1980, qui n'avait apparemment fait que renforcer la dépendance (HCR, 1992a, b ; Refugee Policy Group, 1992 : 35-

36).

L'aide au rapatriement fait partie du mandat du HCR et s'étend de plus en plus souvent à des personnes déplacées sur le plan local. L'organisation considérait qu'elle se serait acquittée de ses obligations après avoir continué son assistance aux rapatriés dans les camps pendant environ 12 mois et après avoir payé une subvention supplémentaire de voyage. A son avis, il serait plus important d'affecter les fonds disponibles pour la subvention de réhabilitation au redressement collectif et régional qu'aux cas individuels. Par ailleurs, elle considérait qu'elle n'avait pas de responsabilité réelle vis-à-vis de ces rapatriés qui, en tant que citoyens éthiopiens, devraient être pris en charge par le gouvernement éthiopien.

En fin de compte, l'objectif doit être de fermer tous les camps à Hararghe Est. Il est tout à fait anormal de maintenir des pôles d'attraction qui attirent de nombreuses personnes et détournent des ressources peu abondantes qui auraient autrement pu servir à développer l'ensemble de la région. La protection des réfugiés se rendant en Ethiopie n'a jamais posé de problème. Le gouvernement suit une politique de "porte ouverte". Il est donc plus logique d'essayer d'aider les réfugiés par l'intermédiaire des communautés d'accueil, grâce à l'amélioration des services et des infrastructures, que de perpétuer les difficultés par le maintien de camps artificiels. Les camps ne sont rien d'autre qu'une commodité logistique pour les organisations de secours. Ils privent le réfugié de sa dignité personnelle et en font un bénéficiaire dépendant, une simple donnée statistique (UNEPPG, 1992b : 17).

La politique n'était pas entièrement nouvelle en soi. Lui coller l'étiquette de "mandat hybride" ne fit qu'explicitier l'orientation existante depuis quelques années déjà. Comme noté auparavant, si certaines activités du programme de réhabilitation WUSC/HCR ciblaient spécifiquement les rapatriés, l'objectif général était de renforcer la capacité de charge écologique et économique globale de la région. Le rapport du *Programme de développement du grand Ogaden*, résultat d'une mission FIDA/HCR en juillet 1989, fut encore plus explicite. En attendant le retour de

quelque 20.000 familles, il déclara que la promotion du développement socio-économique de la région dans son ensemble "représenterait le moyen le plus efficace d'assurer la réhabilitation acceptable à long terme du groupe cible et d'augmenter (ou du moins stabiliser) la capacité de charge humaine de cette zone vaste et fragile". Anticipant sur l'approche de mandat hybride, il nota "qu'un programme visant à aider les rapatriés seulement n'est ni pratique ni désirable" (FIDA/HCR, 1989 Résumé : 1).

Les organes de l'ONU ne sont pourtant pas en mesure de dicter la politique d'un pays d'accueil. Il fallait que la politique de mandat hybride soit adoptée par le nouveau gouvernement de transition, qui accepta la thèse du HCR quant aux besoins d'une assistance plus équitable, que la personne nécessiteuse soit réfugiée, rapatriée ou déplacée sur le plan local par la sécheresse ou le conflit. Or, la fermeture des camps ne figure pas dans les documents gouvernementaux qui voient dans la politique de mandat hybride le moyen d'établir le lien entre le secours et la réhabilitation et de mobiliser les organisations autour du démarrage ou de l'expansion de programmes de réhabilitation et de développement (CSR 1992b : 3). Les objectifs principaux de la politique selon Ato Mandefro, chef de l'AARR, ont donc une orientation assez différente : "réparer les dégâts au niveau de l'écosystème et de l'infrastructure de la zone d'accueil des réfugiés, promouvoir des activités de génération de revenus pour les grandes populations de réfugiés, démarrer des activités de développement régional afin de réduire les pressions sur les institutions socio-économiques de la région d'accueil et favoriser l'autopromotion" (Mandefro, 1992). Les tractations entre le gouvernement et les organes de l'ONU n'ont pas été rendues publiques, mais il est certain que la question des camps et du maintien de l'assistance à ceux-ci n'a pas fait l'unanimité. En mai 1992, le journal Ethiopian Herald annonça un accord tripartite entre la CSR, l'AARR et le HCR, mais la signature du protocole d'accord n'intervint qu'au 6 novembre (CSR, 1992b).

Néanmoins, le gouvernement et le HCR étaient d'accord que les besoins et les difficultés de la région étaient tels qu'une seule organisation n'aurait pas suffisamment de capacité. La politique de mandat hybride aboutirait donc à la mise en commun de ressources financières, humaines et matérielles et au partage des

compétences parmi les différentes organisations et institutions, dans le seul but commun d'aider toutes les personnes nécessiteuses dans la zone (CSR, 1992b : 3). Une coordination accrue entre les différents niveaux au sein des organisations et entre les organisations était le moyen préconisé pour atteindre ce but. A l'époque, certains observateurs espéraient même que la politique de mandat hybride finirait par offrir un cadre modèle de coopération et de collaboration entre les organes opérationnels et non-opérationnels de l'ONU, tels que la FAO et le PNUD, entre la famille onusienne et les ONG, entre les organisations internationales et le gouvernement d'accueil :

En réalité, il n'a rien de nouveau ou de particulier : il implique simplement un système de programmation qui rassemble les compétences et les ressources de plusieurs intervenants ou organisations différents d'une façon extrêmement complémentaire et coordonnée. Pendant des années, on a beaucoup parlé de la coordination au sein de la famille onusienne mais, dans la pratique, chaque institution a protégé avec un soin jaloux son propre domaine d'expertise ou de responsabilité apparente. Les opérations de secours passées dans la Corne de l'Afrique ont été caractérisées par ... une ruée des différentes branches opérationnelles de l'ONU pour décrocher la position prisée "d'organisation de tête". ... Pendant que l'ONU mène un combat interne pour obtenir la suprématie, il n'est pas question d'un rapprochement sérieux avec les ONG. ... Par définition même, l'approche de mandat hybride exclut toute notion d'une organisation onusienne de tête ; c'est le gouvernement qui est aux commandes et qui doit assurer la direction et la coordination à tous les niveaux par l'intermédiaire de la CSR (UNEPPG, 1992b : 17).

La coordination et une standardisation des politiques dans le cadre de l'approche de mandat hybride influenceraient non seulement les programmes à l'intérieur d'un pays mais aussi l'assistance de secours et de réhabilitation dans les pays voisins. En effet, dans cette partie de la Corne, où les populations sont extrêmement mobiles et les frontières internationales faciles à traverser, il était considéré que la notion de "pôles d'attraction" s'appliquait non seulement aux camps dans un seul

pays mais également à des niveaux différents d'assistance des deux côtés d'une frontière. A titre d'exemple, si les services étaient meilleurs dans les camps du nord du Kenya, ils pourraient retarder le retour des Ethiopiens ou même encourager d'autres Ethiopiens à chercher refuge et assistance au Kenya. Il faudrait donc stimuler la coordination régionale entre les pays voisins et les programmes de l'ONU dans ces pays afin que l'assistance soit du même ordre des deux côtés de la frontière.

Même cette considération n'est pas nouvelle. Une mission UNICEF à l'Ogaden en mai 1980 déclara :

Le représentant HCR... ressent le besoin d'une approche globale pour des raisons humanitaires aussi bien que pragmatiques ; cela suppose assister aussi bien les personnes déplacées que la population sinistrée en Ethiopie, réduisant ainsi l'intérêt d'aller se joindre aux réfugiés dans les pays voisins. ... [Le gouvernement éthiopien] considère que le système onusien fait preuve de partialité en démarrant un programme d'aide de grande envergure en Somalie alors qu'il ne fait pratiquement rien en Ethiopie. A son avis, cela ne fera qu'aggraver la situation en incitant un nombre important de personnes à traverser la frontière (cité par Africa Watch, 1991 : 97).

La politique de mandat hybride : la pratique

Si, théoriquement, la politique de mandat hybride offrait une assistance à toutes les personnes nécessiteuses, dans la pratique son objectif plus immédiat devint la dispersion et la réinstallation de ceux qui avaient le statut reconnu de rapatriés ou recevaient l'assistance du HCR et de l'AARR dans les camps ou dans les villes telles que Djijiga, Dergahbur et Gode. Les "cartes de rapatriés", portant la promesse faite par le HCR en 1989 d'aide individuelle au rapatriement, devaient être invalidées. D'ores et déjà, l'aide serait fournie à titre "communautaire", par l'intermédiaire des responsables communautaires et représentants locaux, qui se chargeraient de la distribuer à toutes les personnes nécessiteuses, mais en échange

de travail plutôt que gratuitement.

A Dolo, ancienne province de Borena, quelque 70.000 réfugiés et personnes déplacées sur le plan local n'avaient jamais été enregistrés de crainte que les populations locales se fassent passer pour des réfugiés. La nourriture était distribuée par l'intermédiaire des anciens du clan. L'invalidité des cartes de rapatriés fut annoncée d'abord en Ogaden. Comme on aurait pu le prévoir, les rapatriés titulaires de cartes leur donnant droit à une aide individuelle et gratuite à la réhabilitation se fâchèrent et se sentirent trahis. Si la situation s'apaisa dans la plupart des endroits, dans d'autres l'indignation ne fit que croître. En mars 1992, le représentant HCR à Gode fut tué et le HCR remit les camps à la CSR qui continua les distributions de nourriture gratuite ; par la suite l'UNEPPG devait être l'organisme de coordination à Dolo et en Ogaden. Les menaces à Dergahbur prirent une telle ampleur que le HCR ferma son bureau en automne 1992. Là encore, la CSR maintint quelques distributions de nourriture gratuite et des camions de l'ONU qui approvisionnaient les camps d'Aouare via Dergahbur furent harcelés. Les menaces et harcèlements furent également fréquents dans le camp de Kebri Bayeh qui, en tant que camp accueillant exclusivement des rapatriés, n'avait jamais reçu le même niveau d'assistance que les autres camps à Djijiga. Malheureusement, le HCR envoyait à Kebri Bayeh des réfugiés somalis authentiques appartenant au clan Daroud et leur donnait de l'assistance, en même temps qu'il réduisait son assistance aux rapatriés cent mètres plus loin.

Néanmoins, invalider les cartes de rapatriés en vue de réduire ou d'arrêter la distribution de rations n'aboutit pas forcément à la dispersion des gens, encore moins à une réinstallation durable. La première action organisée de dispersion et de réinstallation eut lieu en été 1992 et concerna les Jarso et Giri dans 9 villages au nord-ouest de Djijiga et autour de ceux-ci, dans la zone du projet d'irrigation PIERD.

Les Giri sont des Somalis du clan Daroud, tandis que les Jarso sont d'ascendance Oromo. Pasteurs d'origine, les Giri commencèrent à s'intéresser à la production des Jarso sédentaires qu'ils autorisaient, même invitaient, à venir cultiver leurs terres. Les Giri revendiquent un statut supérieur et des droits de propriété traditionnels vis-

à-vis de la terre. L'accord social entre les deux groupes, qui établissait des mécanismes de règlement des affaires d'intérêt commun, remonte à plusieurs générations. Le premier bouleversement de ces relations inégales mais équilibrées intervint lors de la Proclamation au sujet du foncier rural de 1975. Les Jarso saisirent l'occasion de revendiquer les terres qu'ils cultivaient et briguèrent des postes de direction au sein des nouveaux comités locaux de l'Ethiopie révolutionnaire. Le rapport entre les deux groupes se détériora davantage pendant et après la guerre de l'Ogaden. Ils avaient tous deux des milices au sein du FLSO qui faisaient parfois des raids dans les terres de l'autre groupe. Lorsque Siyaad Barre arma les Daroud du nord-ouest de la Somalie afin de combattre le MNS, il inclut la milice des Giri mais pas celle des Jarso (Yusuf, 1993a).

Des combats féroces éclatèrent entre les deux milices en septembre 1991 et s'intensifièrent pendant les deux prochains mois. Les villages furent largement pillés et endommagés, le bétail fut vendu pour acheter des armes et les cultures furent pillées ou périrent de sécheresse. Des milliers de personnes furent déplacées et se réfugièrent dans le camp Cheik Sharif à la périphérie de Djijiga, pendant que d'autres, moins nombreux, se rassemblèrent à Chinaksen. Jarso et Giri cherchèrent ensemble refuge dans les terres contiguës et "neutres" des Gadabursi à Herergel et dans les camps déjà existants de Derwonaji et Teferi ber. Médecins Sans Frontières - Belgique et la Société de la Croix Rouge éthiopienne (SCRE), soutenus par la Fédération internationale de la Croix Rouge (FICR), organisèrent le programme de secours, le HCR et SCF(GB) fournissant de la nourriture supplémentaire de temps à autre. Déjà en janvier 1992, l'opportunité de pourvoir aux besoins de ces camps fut mise en question, étant donné que la population de la zone toute entière était touchée par la sécheresse, les conflits ethniques, le sous-développement et l'insécurité (UNEPPG, 1992a).

Dès la mi-juin 1992, les forces du FDRPE avaient déjà parrainé avec succès une réunion de conciliation entre les Jarso et Giri. Une réunion de haut niveau eut lieu par la suite à Addis Abeba entre le Haut Commissaire de la CSR, le Ministère des affaires économiques extérieures (un Somali) et quelques représentants d'organes de l'ONU. Ils se mirent d'accord sur un plan de deux phases. Premièrement, les

Jarso et Giri déplacés regagneraient rapidement leurs villages afin de tirer parti de la saison pluvieuse *krem* qui devait commencer au mois d'août. L'opération deviendrait par la suite un programme global pour la dispersion et la réinstallation de rapatriés et de personnes déplacées dans d'autres camps de la zone.

Une équipe spéciale fut créée le 1er juillet à Addis Abeba, regroupant la SCRE, la FICR, MSF-Belgique, le HCR, UNEPPG et UNICEF, sous la direction de la CSR. Le FDRPE faisait partie d'une équipe équivalente sur le terrain à Djijiga. Entre le 24 juin et le 10 juillet, les Jarso et Giri déplacés dans les camps à Chinaksen et Djijiga regagnèrent leurs villages, approvisionnés par camions en nourriture et eau. Ceux qui se trouvaient à Herergel devaient rentrer par petits groupes pendant les 12 prochains mois. Dans des délais très brefs, des semences et outils d'une valeur d'environ 500.000\$ furent achetés et transportés à Djijiga par voie aérienne. La date limite de plantation s'approchant, des subventions ont permis de louer des tracteurs privés pour préparer le sol. MSF-Belgique et les services locaux du Ministère de la santé commencèrent à restaurer les cliniques pillées et/ou détruites pendant les combats et, pendant quelques mois, organisèrent un programme d'alimentation supplémentaire dans certains villages jusqu'à ce que l'état nutritionnel de la population se stabilise. En 1993, le HCR passa un contrat avec Africare pour la réparation de forages abîmés ou la construction de nouveaux forages.

La SCRE et la FICR retirèrent progressivement leur appui à la réinstallation et cessèrent leur intervention à la fin de 1993, à peu près 18 mois après la dispersion des camps. A de nombreux égards, on peut dire que l'exercice de dispersion et de réinstallation des Jarso et Giri eut du succès. Les ressources avaient été mises en commun, une bonne coordination avait été assurée, des actions multisectorielles de réhabilitation et de redressement avaient été menées et l'assistance avait été donnée aux communautés et par l'intermédiaire de celles-ci plutôt qu'en fonction des droits individuels. Si des tensions surgirent de temps à autre, l'accord de paix resta en vigueur et des personnes influentes sur le plan local purent empêcher la progression et l'intensification des incidents (Yusuf, 1994a).

Ayant organisé avec succès la réinstallation des Jarso et Giri, le HCR espérait pouvoir répéter l'opération en faveur des rapatriés et personnes déplacées dans les

camps plus anciens de Derwonaji, Teferi ber, Kebri Bayeh et Babile, ainsi que ceux qui habitaient la ville de Djijiga. Les chiffres de planification concernaient entre 150.000 et 200.000 individus.

Au printemps de 1992, HCR avait distribué des subventions de voyage aux rapatriés enregistrés, représentant des dépenses totales de quelques millions de dollars. A la mi-juin une "lettre ouverte" aux rapatriés fut rédigée et signée par le HCR, l'AARR et la CSR. Elle expliqua que, d'un côté, des contraintes financières empêchaient le HCR de respecter sa promesse faite en 1989 d'une subvention à la réhabilitation en plus de l'aide alimentaire et de la subvention de voyage qu'ils avaient déjà reçues et que, de l'autre, une telle subvention donnerait des privilèges injustifiés aux titulaires de cartes aux dépens d'autres personnes tout aussi nécessiteuses. Les cartes jaunes des rapatriés ne seraient donc plus valables et la réhabilitation interviendrait grâce à des projets communautaires, appuyés par le système de vivres-contre-travail (HCR, 1992c). La lettre ne fut diffusée aux organisations d'aide à Djijiga que le 27 juillet, date à laquelle elles ont été averties que l'aide alimentaire aux rapatriés et personnes déplacées sur le plan local dans les camps, qui devaient se disperser dans un délai de 4 semaines, cesserait à cette date-là. La justification de cette précipitation, avancée à maintes reprises pendant les prochains mois, était que les bailleurs de fonds étaient las de consacrer des ressources à ces camps et que les vivres n'afflueraient plus dès la fin de 1992.

Cette lettre avec une date limite presque immédiate n'avait pas été présentée au siège de l'organisation à Addis Abeba et aucun représentant des Ministères de l'agriculture, de la santé ou de l'éducation n'avait été impliqué. Ceci n'empêcha pas les intervenants à Djijiga de formuler immédiatement une réponse au bureau régional du HCR à Addis Abeba, dans laquelle les ONG, l'AARR éthiopienne et le PPSE exprimèrent leur accord de principe pour la réorientation de politique. Leurs réserves portaient sur le calendrier peu réaliste et le fait que le programme avait été imposé unilatéralement sans aucune consultation de ceux qui devaient le mettre en oeuvre. Ils objectaient que les zones de réintégration n'avaient pas été évaluées, que des ressources supplémentaires n'avaient pas été mobilisées et que des discussions n'avaient pas eu lieu avec des personnes influentes sur le plan local. La CSR locale, qui devait faire office d'organisation de tête dans le cadre de

l'opération de réinstallation, n'avait presque pas de capacité opérationnelle et il n'existait pas de plan d'action. Une réduction progressive de l'assistance aux camps pourrait être envisagée après un renforcement des projets d'appui à la réintégration dans les zones de réinstallation. La lettre demanda également au HCR de définir plus précisément son rôle et ses responsabilités par rapport à l'ensemble du programme de réinstallation. Elle recommanda de prolonger les délais afin de pouvoir élaborer un plan et créer des équipes spéciales.

Lors d'une discussion à Kebri Bayeh le 29 juillet, des représentants des rapatriés, de la population locale et des groupements féminins s'opposèrent également à l'approche du HCR pour des raisons semblables : des déclarations contradictoires avaient été faites par du personnel HCR et AARR quant aux décisions et orientations, la capacité de charge économique de la zone environnante était beaucoup plus faible à la fin d'une sécheresse de trois ans qu'elle ne l'était lors de leur fuite en 1977 et ils voulaient voir de leurs propres yeux le commencement du travail de réhabilitation avant de croire aux nouvelles promesses faites par la communauté internationale. Ils se demandaient également que feraient les anciens nomades et citadins, car l'appui à la réinstallation semblait s'orienter essentiellement sur l'agriculture, et ce que la communauté internationale comptait faire pour les malades, les mal-nourris et les handicapés.

La lettre des organisations à Djijiga contraria certains membres du personnel HCR à Addis Abeba et déboucha sur plusieurs réunions et notes de service. Le HCR fit quand même circuler sa lettre ouverte et établit une "mission spéciale de réinstallation de rapatriés" à Djijiga au milieu du mois d'août. Il cessa de fournir des rations individuelles contre les cartes jaunes des rapatriés en septembre 1992. Dans des camps mixtes de rapatriés et de réfugiés, où des individus et des familles pouvaient être titulaires des deux cartes, l'importance et la fréquence de distribution du panier de nourriture furent progressivement réduites pour atteindre ce que l'on considérait comme estimation réaliste du nombre de "vrais réfugiés". L'allocation totale du camp ne fut pas modifiée afin que la différence puisse être dirigée sur des communautés dans les "zones de réintégration".

Une dispute surgit entre le HCR et SCF(GB) quant aux groupes vulnérables dans

les camps. La dispersion du camp de Kebri Bayeh en particulier avait été prévue dès son établissement en février 1991, car le HCR considérait qu'il accueillait exclusivement des rapatriés. Lors de l'annonce du plan de réinstallation, l'état général de santé et de nutrition de la population était "mauvais" selon les critères du gouvernement. Le taux de sous-nutrition était de 16% et le programme de soupe populaire touchait 1.500 enfants. Les pénuries alimentaires des mois précédents avaient mis fin à la distribution de rations sèches supplémentaires au milieu du mois d'avril. Pour la même raison, le service de soupe populaire avait été réduit au début de juin à deux rations, et parfois une seulement, par jour, tous les ingrédients n'étant pas disponibles et les stocks étant constamment sur le point d'être épuisés. Il y avait également quelque 180 enfants recevant un traitement anti-tuberculose, qui ne pourrait se poursuivre si les familles se dispersaient. On avait considéré que la population pauvre de Kebri Bayeh méritait une attention spéciale. Les critères établis par le HCR lui-même pour la suppression progressive d'un programme d'alimentation supplémentaire n'avaient pas été satisfaits. Or, son personnel continua d'insister que le programme d'alimentation supplémentaire représentait un facteur "d'attachement" qui empêchait les gens de quitter les camps. Il existe cependant suffisamment de preuves du fait que les gens ont tendance à rester ou à se déplacer en fonction des risques et possibilités qu'ils perçoivent. Quant à l'effet "d'attachement" d'un programme d'alimentation supplémentaire en soi, les problèmes pérennes qu'ont de tels programmes à assurer une bonne couverture et prévenir les absences le démentent clairement. Suite aux pressions de l'ONG, l'approvisionnement des programmes d'alimentation supplémentaire dans tous les camps, y compris Kebri Bayeh, fut maintenu.

La "mission spéciale de réinstallation de rapatriés" à Djijiga, sous la présidence du bureau local du HCR, ne fonctionna pas très efficacement, en l'absence de termes de référence et de méthodes de travail déterminés. Tout au long de 1991 et 1992, le bureau du HCR à Djijiga avait fait preuve d'une souplesse et d'un pragmatisme admirables en matière d'utilisation de ses ressources, notamment de l'aide alimentaire. En cas de besoin, des dons avaient été faits à la Croix Rouge, à l'administration municipale ou au PPSE pour des travaux urgents de secours ou de réparation. La promotion par le HCR de la mise en oeuvre de la politique de mandat hybride renversa la tendance et le bureau de Djijiga commença à chercher

des partenaires d'exécution. L'intervenant le plus proche était l'agence locale de la CSR qui était à court de personnel et de ressources. Des visites furent organisées aux villages dans la zone environnante afin d'évaluer la condition des routes d'accès et, d'une façon plutôt superficielle, d'apprécier les besoins et les capacités d'absorption des villages. Des activités de réparation et de réhabilitation sur une petite échelle bénéficièrent par la suite du système de vivres-contre-travail. Or, même ensemble, le HCR et la CSR n'avaient pas la capacité d'organiser autre chose que ce qui était au fond un système décentralisé de distribution alimentaire plutôt qu'un programme d'appui au redressement.

Ce qui est plus important, le HCR signa un contrat d'une valeur de 3,7m\$ avec le PPSE pour 1993, visant à renforcer sa capacité technique, infrastructurelle, logistique et de communication pour qu'il puisse étendre ses activités plus rapidement vers les zones plus isolées de la région. Leurs relations furent rapidement mises à l'épreuve, d'abord quand les fonds du HCR ne furent pas déboursés à temps et, plus tard, lorsque les véhicules et les radios du PPSE, donc du HCR, furent réquisitionnés par des hommes politiques de la 5ème Région et, par conséquent, confisqués par les forces du FDRPE lorsqu'elles lancèrent leur campagne contre le FNLO et l'Ittehad. En octobre 1992, SCF(GB) avait proposé la création de groupes de travail dans le cadre de la mission spéciale afin d'établir des normes de travail, élaborer des politiques communes et assurer le planning à long terme. Le groupe chargé du thème de l'approvisionnement en vivres, l'utilisation de la nourriture et la logistique, et le groupe chargé de l'agropastoralisme, n'aboutirent à rien, tandis que les groupes chargés des domaines de l'eau et de la santé jouèrent un rôle utile, quoique limité. Les sous-groupes de courte durée, organisés autour de thèmes tels que la préparation des épidémies de choléra ou la prévention d'une attaque de sauterelles, fonctionnèrent le mieux.

MSF-Belgique intervenait déjà dans le secteur de la santé dans la zone de Djijiga et avait étudié à maintes reprises les possibilités de travailler en dehors des camps en Ogaden. Cependant, si la coordination avec le Ministère de la santé de la zone à Djijiga était correctement assurée, l'absence de planification réaliste et de priorisation, ainsi que des problèmes ultérieurs de sécurité, entravaient constamment toute action orientée sur la réhabilitation en Ogaden. UNICEF avait

mené des activités dans le domaine de la santé et de l'eau en Ogaden avant 1991, mais la faiblesse institutionnelle du nouveau gouvernement régional réduisait les possibilités de redémarrer ce programme. Dès le début, Oxfam concentra ses opérations dans le secteur de l'eau sur une zone géographique située approximativement entre Babile et Kebri Bayeh, mettant l'accent sur les puits peu profonds, les citernes cimentées (*birqah*) et quelques mares, mais ne s'intéressa pas aux forages. La Croix Rouge décida de se limiter au programme de réhabilitation auprès des Jarso et Giri. SCF(GB) prit le temps d'élaborer son analyse de la situation et sa stratégie en vue d'un programme d'appui au redressement et de réinstallation dans la 5ème Région. L'organisation se mit de la partie seulement en été 1993 lorsqu'elle contracta une alliance tactique avec le PPSE pour une série de projets à échelle régionale, portant sur les intrants agricoles, le matériel vétérinaire, l'appui à la logistique et à la gestion, la formation en matière de sécurité alimentaire et analyse du marché. L'instabilité au sein de l'administration régionale l'obligea de suspendre une proposition d'appui au renforcement institutionnel. En 1992 et 1993, les projets HCR/CSR de vivres-contre-travail avaient abouti à la (re)construction de certains bâtiments scolaires par des communautés locales. En 1994, le HCR s'intéressa également à la possibilité d'appuyer financièrement le Ministère de l'éducation dans la 5ème Région.

Résultats limités : les camps revisités 1993-4

Presque deux ans après le démarrage du programme de réinstallation, la population des camps a diminué sensiblement. Le nombre de personnes en quête de secours à Gode et aux alentours a baissé d'environ 87.000 en juillet 1992 à environ 23.000 au début de 1994, essentiellement parce que les pasteurs touchés par la sécheresse sont partis. L'on estime à environ 17.000 la population restant dans les trois camps d'Aouare et à environ 175.000 celle dans les quatre camps de Djijiga. Bien qu'il s'agisse d'une réduction appréciable par rapport au total de 450.000-500.000 bénéficiaires officiels de secours au début de 1992, plus de 200.000 personnes sont toujours dans les camps. Pourquoi ?

On a tendance à discuter des habitants somalis des camps en termes généraux. Le droit international et les mandats institutionnels firent classer ces populations dans

les catégories "réfugiés", "rapatriés" et "locales ou déplacées sur le plan local". Or, ce classement ne correspond pas à la logique et à la vie des nombreuses familles somaliennes qui exploitent ce qui, pour elles, est un seul espace économique régional et qui ont été contraintes à traverser et à retraverser la frontière à la recherche d'un refuge (Hogg, 1992). La communauté internationale peut s'imaginer que les Somalis exploitent et manipulent le secours. A leur tour, les Somalis considèrent souvent qu'ils ont été dupés et privés de leurs droits par le système international de secours. Les stéréotypes et les généralisations réciproques sont fréquents. De telles généralisations ne sauraient toutefois servir de base au développement de politiques et à la planification opérationnelle.

Compte tenu de l'amélioration progressive de la situation au Somaliland pendant l'année 1993, le HCR s'intéressa de plus en plus à rapatrier les réfugiés. Deux études des caractéristiques des populations restant dans les camps de Djijiga et Aouare ont été menées presque simultanément pendant l'hiver 1993 : une de courte durée menée par une sociologue somalienne pour le compte du HCR (Abdulkadir, 1994) et l'autre de plus longue durée par un anthropologue somali et du personnel somali de SCF au nom de l'AARR et de SCF (Yusuf, 1994b). Le premier rapport traite plus particulièrement des conditions actuelles dans les camps et des problèmes rencontrés par les femmes, tandis que l'autre présente une analyse plus approfondie des différentes sous-sections de clans dans chaque camp, leurs origines géographiques et pourquoi elles ne sont pas parties.

En juillet 1993, la mission spéciale à Gode essaya de se renseigner sur les origines et les motivations des gens qui restaient dans les camps de Gode 1 et 2. Mal préparé et mal encadré, le questionnaire officiel ne fournit pas de réponses très utiles ou fiables et le rapport n'a jamais été diffusé. Une méthode informelle a été choisie délibérément pour les recherches ultérieures, car les relations entre les organisations d'aide et les populations des camps furent jugées trop chargées d'ambiguïté pour pouvoir dégager des réponses fiables à des questions formelles.

Des tentatives semblables d'étude des caractéristiques des populations des camps avaient déjà été réalisées par SCF en 1992 (Ryle, 1992a, b ; Mohammed Abdi, 1992). Bien qu'en valant la peine, les délais avaient été trop brefs pour atteindre le

niveau de détail voulu. Les conclusions n'ont pas été suffisamment diffusées et n'ont pas abouti à une modification nette des stratégies et politiques au sein de l'organisation. De nombreux changements étaient intervenus depuis lors et le moment était venu de puiser dans les nouvelles recherches.

Considérés ensemble, les rapports d'Anab Abdulkadir et Ahmed Yusuf permettent pour la première fois de bien comprendre la composition de la population de chaque camp et les facteurs spécifiques qui influent sur les différents sous-groupes. Ces rapports peuvent servir de base à la conception de projets appropriés pour des groupes cibles spécifiques. Les conclusions clefs qui se dégagent des rapports sont presque identiques et se résument comme suit :

- a) Face à la réduction du secours, les habitants des camps survivent grâce à l'appui de leurs parents dans la zone ou de membres de la famille travaillant ailleurs. L'importance de l'appui réciproque et de la charité au sein de la société somalie a été un facteur crucial, et insuffisamment remarqué, de survie pour des centaines de milliers de gens et permet de contrer l'image prédominante d'un peuple manipulatif et querelleur.
- b) Il existe dans plusieurs camps divers groupes de réfugiés dont les zones d'origine sont encore exposées à l'insécurité. La protection continue donc de représenter un besoin réel et la fermeture totale des camps n'est pas possible à l'heure actuelle.
- c) La plupart des habitants des camps sont des femmes et des enfants. Les organisations d'aide et les comités des camps sont dominés par les hommes. Il est important de veiller à ce que toutes les interventions touchent les femmes et à comprendre la réalité de leur situation.
- d) Il y a trois catégories d'habitants de camps : ceux d'origine urbaine, les agropasteurs ou les pasteurs. L'un ou l'autre groupe socio-économique tend à dominer dans chaque camp.
- e) Depuis l'automne 1992, l'économie pastorale au Somaliland et en Ethiopie

orientale commence à se redresser. Néanmoins, ce redressement ne doit pas faire oublier qu'il existe bon nombre de pasteurs qui sont encore appauvris du fait de la sécheresse et des conflits civils. Les pasteurs somalis éthiopiens qui ont passé une décennie dans des camps en Somalie se sont ainsi habitués à une vie plus sédentaire et à l'accès aux services sociaux. Ils veulent se réinstaller en qualité d'agro-pasteurs et retenir cet accès. Plusieurs enquêtes menées dans la 5ème Région Somalie et au Somaliland ont constaté les liens socio-économiques entre les pasteurs et les citoyens. Elles ont mis en exergue l'importance de l'appui des pasteurs pour les citoyens (Holt et Lawrence, 1991, 1992). Le pastoralisme subit toutefois des pressions. Du point de vue historique, l'agro-pastoralisme a progressivement gagné du terrain (voir par exemple Tellehun et al. 1993), mais cette tendance a été accélérée par l'afflux de réfugiés et de rapatriés. Les pâturages sont de plus en plus souvent mis en culture. Source de conflit avec les pasteurs, l'expansion des cultures vers des terres de plus en plus marginales crée également une nouvelle vulnérabilité dans cette zone exposée aux sécheresses.

- f) Plusieurs camps ont un rôle important de marché au niveau de l'économie régionale. Certains, notamment Harticheik, sont devenus des centres pour le commerce entre l'Ethiopie orientale et le Somaliland. D'autres, tels que les camps d'Aouare, sont des marchés céréaliers au service de l'économie pastorale locale. En tant que centres économiques et de population, les camps sont inévitablement devenus centres de pouvoir pour des gens influents ayant des intérêts politiques et commerciaux. Néanmoins, il est certain que la plupart des habitants des camps souhaiteraient partir mais n'en ont pas la possibilité pour des raisons économiques ou de sécurité. Le manque d'abris et d'emplois permanents ou temporaires et la pauvreté en général constituent des obstacles à la réinstallation ou au rapatriement. Les groupes les plus vulnérables dans les camps souffrent de façon disproportionnée des réductions non-ciblées de rations. Un panier de nourriture qui ne contient pratiquement que du blé ne suffit pas à assurer la survie.

- g) La politique de mandat hybride visant à réinstaller les rapatriés et les personnes déplacées sur le plan local a transmis un message ambigu aux réfugiés. Ils se demandent si la promesse d'une aide au rapatriement a été oubliée ou si l'on s'attend à ce qu'ils restent en Ethiopie. Des programmes séparés pour la réinstallation des rapatriés et le rapatriement des réfugiés encouragent les gens à essayer une autre tactique. L'absence d'une politique de rapatriement qui soit claire, ouverte, complète et conséquente et la nature peu réaliste de l'aide offerte ont entravé le rapatriement et augmenté l'ambiguïté et la méfiance. Une politique claire et bien expliquée s'impose et doit comprendre une subvention acceptable et un délai précis. Il est recommandé de procéder au rapatriement assisté mais à titre individuel. Il est probable que les centres de réception au Somaliland provoqueront la répétition du scénario des camps. L'appui à la réinstallation au Somaliland doit mettre l'accent sur la production alimentaire, les possibilités d'emploi et l'accès à l'eau, la santé et l'éducation.
- h) La sécurité alimentaire est une question régionale. Il convient de signaler que SCF a vite reconnu (Ryle, 1992a, b) que l'aide alimentaire des camps éthiopiens contribuait à la sécurité alimentaire au Somaliland. Les enquêtes ultérieures menées dans les villes du Somaliland (Nathanail et Samater, 1993a, b) ont confirmé qu'une proportion importante de la population recevait ou achetait les céréales provenant des programmes d'urgence. Le suivi des marchés et, le cas échéant, l'intervention, de préférence à partir de nourriture achetée sur place, devraient donc accompagner l'opération de rapatriement pendant un certain temps afin de stabiliser le prix de la nourriture à un niveau qui assure l'accès le plus large possible.
- i) En dépit de l'assistance à la réinstallation et au rapatriement, on peut s'attendre à ce que quelques personnes pauvres restent dans les camps actuels. L'investissement dans les infrastructures socio-économiques des villages autour desquels les camps se sont installés facilitera leur insertion et leur indépendance.

- j) Etant donné qu'aucune organisation, ni d'un côté de la frontière ni de l'autre, n'a suffisamment de capacité à elle seule, une programmation coordonnée s'impose. Nous traiterons dans un chapitre ultérieur des différentes raisons de la faiblesse de la planification et de la coordination en Ethiopie orientale. Au Somaliland, le Ministère du rapatriement et de la reconstruction, aussi bien que les institutions régionales, auront besoin d'un appui important sur le plan matériel et technique.

Résultats limités : planification et coordination

La centralisation était une caractéristique clef de l'empire éthiopien en tant qu'Etat qui n'a fait que s'accentuer sous le régime socialiste du Derg entre 1974 et 1991. Comme mentionné auparavant, une décentralisation limitée fut tentée lors de la réforme de la structure administrative du pays en 1987-9. Avant cela, l'administration de la province de Hararghe et les Ministères de tutelle étaient situés à Dirédaoua et Harar, tandis qu'un bureau de planification vient d'être créé à Gode pour la région autonome d'Ogaden. Le rapport de la mission FIDA/HCR en 1989 fit exception parmi tous les programmes de réhabilitation et de redressement en proposant de toucher une zone de programmation du nom du "Grand Ogaden". Reconnaissant que ce qui avait constitué jusqu'en 1987 la province de Hararghe avait été par la suite subdivisée en trois régions administratives, il proposa d'établir un Conseil de développement du Grand Ogaden qui étudierait l'interdépendance des trois plans de développement régional (FIDA/HCR, 1989a : 3). Un fonds de développement du Grand Ogaden pourrait être créé, la devise étrangère provenant des bailleurs de fonds. Les administrations régionales prépareraient des plans de travail et des budgets annuels qui, après avoir été approuvés par le gouvernement central, seraient présentés aux bailleurs de fonds.

Néanmoins, la défaite militaire du Derg en mai 1991 provoqua un effondrement institutionnel total en Ethiopie orientale qui ne s'en est pas encore remis. Les forces du FDRPE mirent à peu près un an pour rétablir un niveau raisonnable de sécurité. Par la suite, elles transférèrent progressivement la responsabilité à des comités locaux de paix et de stabilité, qui remplacèrent les associations paysannes du Derg

en tant que derniers échelons de l'organisation administrative en zone rurale. Leurs membres étaient proposés par la population locale, mais le FDRPE élimina les candidats soupçonnés de collaboration active avec le régime précédent. Sans racines dans une structure traditionnelle ou moderne, les membres des Comités de paix et de stabilité avaient des motivations et compétences bien différentes. Tous les comités n'étaient pas paisibles ni stables. Néanmoins, ils servirent quand même de forum, aussi insuffisant soit-il, où le FDRPE et les organisations d'aide pouvaient s'entretenir et négocier avec la population locale.

Compte tenu de sa propre approche de développement et en l'absence de structures d'administration publique, le Projet des parcours du sud-ouest commença en 1992 à élaborer une approche de planification fondée sur les structures traditionnelles de la société somalie. L'échelon inférieur et localisé sur le plan territorial de la société somalie est un *rer*, campement ou hameau de parents par agnation. A deux niveaux au-dessus il existe le *degan* que nous pourrions traduire par "communauté". Basé là encore sur la parenté et les obligations de solidarité, il a un territoire identifié plus important, bien que les *degans* voisins se disputent parfois les limites territoriales. Les animateurs du PPSE avaient mené des recherches participatives dans la zone de Teferi ber qui leur avaient permis d'élaborer une carte des *degans* et une liste de personnes identifiées par la population locale comme représentants authentiques. Ces derniers créèrent un Conseil de développement *degan* au moyen d'un processus de collaboration. De tels conseils devaient discuter des priorités de réhabilitation et se charger des actions de projets dans leur *degan*. A un stade ultérieur, il était prévu que différents *degans*, regroupés plus ou moins dans un district, se réuniraient pour discuter d'un plan de développement du district.

A de nombreux égards, l'approche de développement des *degans* est bien adaptée à la situation actuelle dans la 5ème Région, où l'expérience historique de l'administration publique a été d'un pouvoir étranger, imposé et coercitif et où les structures traditionnelles constituent la meilleure source de soutien, de protection et de survie face à l'insécurité et l'instabilité généralisées. Malheureusement, le PPSE n'a pas su diffuser son approche. Sa qualité de projet au sein du Ministère de l'agriculture lui donne l'autorité formelle de décider d'une approche de planification.

Les opérations de secours et la politique de mandat hybride en matière de réinstallation et de redressement comptèrent à tout moment sur des missions/équipes spéciales pour la coordination des opérations des intervenants. Ce mécanisme a notamment prouvé son efficacité dans le cas de la réinstallation des Jarso et Giri en été 1992. Les raisons essentielles de cette réussite furent apparemment :

- le soutien total du gouvernement et des organes de l'ONU, ainsi que de l'ONG concernée ;
- une CSR disposant de personnel compétent et de suffisamment de ressources matérielles pour assurer une présidence forte ;
- une mission spéciale à Addis Abeba et à Djijiga, qui assura la communication journalière pendant la phase de transfert des personnes déplacées et de mobilisation de l'aide à la réinsertion ;
- une délégation importante d'autorité à la mission spéciale sur le terrain en matière de priorisation et de prise de décisions opérationnelles (UNEPPG, 1992b : 10/16).

Cette intervention efficace d'une mission spéciale ne se répéta pourtant pas lorsque la dispersion et la réinstallation des rapatriés et personnes déplacées sur le plan local dans les autres camps furent amorcées un mois plus tard.

En décembre 1992, la Mission spéciale de réinstallation de rapatriés, créée au mois d'août, devint la Mission spéciale pour la région de Djijiga. Sous la présidence conjointe de la CSR, HCR et AARR, elle eut toujours du mal à dépasser le stade d'échange et d'actualisation d'information. Chargée d'organiser la mise en oeuvre de la politique de mandat hybride dans sa région, elle travailla pendant plusieurs mois en l'absence de termes de référence, d'un programme précis, de priorités, de critères, voire d'un groupe cible défini. Ses limites géographiques n'avaient même pas été arrêtées, ce qui en fit un forum lourd et frustrant au début. En février 1993, la CSR à Addis Abeba recommanda finalement un programme structuré qui fut mis

en oeuvre par la suite. A partir de cette date, la mission spéciale produisit des mises à jour régulières au sujet de la sécurité, des stocks alimentaires, des projets de vivres-contre-travail, de l'eau et des questions de santé, etc. Elle s'avéra utile par rapport à des problèmes particuliers, tels que la préparation à des épidémies de choléra et la prévention d'une attaque de sauterelles, mais ne réussit jamais à élaborer des plans d'action ou des politiques plus larges. Les raisons en sont multiples.

Entre autres, il y avait à l'époque pas moins de quatre missions spéciales sur le terrain : celle de Dolo, autrefois Borena, basée à Addis Abeba, qui s'occupait des réfugiés, rapatriés et personnes déplacées sur le plan local autour de Dolo, à l'ouest du Ouabi Chébéli ; celle de Gode basée à Gode, qui s'occupait des populations concentrées là-bas ; celle de l'Ogaden, basée à Addis Abeba, qui s'occupait de l'Ogaden à l'est du Ouabi Chébéli ; et celle de Djijiga qui s'occupait de la partie nord de la 5ème Région mais n'avait pas d'homologue au niveau central à Addis Abeba. Le nord disposait donc d'une mission spéciale sur le terrain mais n'ayant pas de rôle déterminant dans la capitale. Elle n'était guère en mesure d'adopter une attitude proactive, car ses participants n'avaient souvent pas le pouvoir de prendre des décisions et devaient se référer à leur siège respectif. L'Ogaden en tant que tel avait bien une mission spéciale sur le terrain et à Addis Abeba, mais les communications et la coordination entre elles n'étaient pas toujours assurées et se compliquèrent davantage lorsque le gouvernement régional chercha à intervenir autour de Gode. Néanmoins, le fait de disposer d'un forum à Addis Abeba permit une participation plus importante des fonctionnaires de haut niveau et d'autres organes de l'ONU, ce qui donna plus de poids à la mission spéciale de l'Ogaden.

Diviser la région en zones différentes présente l'avantage de pouvoir élaborer des plans qui s'adaptent aux circonstances particulières de chaque zone. L'inconvénient est qu'il n'y pas de politique ou de procédures communes et conséquentes en matière de réinstallation et de réhabilitation. A titre d'exemple, au printemps de 1994, il était prévu de transporter 12.000 rapatriés et personnes déplacées de Dolo jusqu'à Hargele dans la zone El Kerre. En dehors du service de transport, ils devaient recevoir une ration de maïs pour trois mois, des semences et des outils, la réparation des points d'eau étant également prévue. Il s'agit d'une opération de

réinstallation bien plus généreuse que celle prévue pour les habitants des camps à Djijiga ou Aouare. Parmi les autres inconvénients figure l'absence d'une coordination et de politiques sectorielles et d'un mécanisme permettant de choisir objectivement entre les zones lorsque les ressources, par exemple l'aide alimentaire, sont peu abondantes.

La CSR était censée à tout moment être l'organisation de tête pour la mise en oeuvre de la politique de mandat hybride. La CSR avait une présence un peu plus forte sur le terrain en Ogaden mais, par rapport à d'autres régions en Ethiopie, elle manquait de ressources matérielles et financières, de personnel et de compétence. Disposant de peu de moyens de transport et de communication, elle était incapable de bien planifier et coordonner. Suite à la régionalisation et l'accession au pouvoir des Somalis dans la 5ème Région, le népotisme et le clientélisme commencèrent à influencer les désignations de personnel CSR. Le groupe de préparation et de prévention des situations d'urgence de l'ONU (UNEPPG), qui dispose de connaissances locales et de compétences et parfois de la capacité de mobiliser les ressources, était parfois tenté d'assumer la direction et de coordonner la mise en oeuvre du fait de la faiblesse de la CSR. Ceci fut source de désaccords avec la CSR et précipita une crise en 1993. Il fut question de dissoudre l'unité de préparation et de prévention des situations d'urgence qui, heureusement, survécut, avec un personnel moins pléthorique et un mandat limité à l'évaluation et la coordination, sous la forme de la Cellule d'urgence de l'ONU pour l'Ethiopie (CUE).

L'AARR, troisième signataire du Protocole d'accord portant sur le mandat hybride, avait une forte présence dans les camps de Djijiga et Aouare, mais n'intervenait guère auprès des populations en Ogaden. Le fait qu'elle était entièrement financée par le HCR, avantage que celui-ci exploita parfois pour imposer son point de vue, portait atteinte à son autorité en matière de planification et de formulation de politique. L'AARR ne se mêla pas de l'action de réinstallation. Elle commença à insister pour que les populations restant dans les camps en 1994 soient repassées au crible, prétendant qu'il ne restait plus que des réfugiés après la dispersion des rapatriés.

Entre 1991 et mi-1994, les ministères de tutelle furent encore présents, du moins

dans les villes de la 5ème Région, mais le changement de gouvernement et l'insécurité consécutive, suivis de la régionalisation et des nouvelles politiques, réduisirent au minimum la prestation de services et entravèrent tout effort de planification et de coordination. Le personnel non-somali s'inquiéta évidemment des mutations et du maintien des emplois et les relations entre les membres existants et nouveaux - somalis - du personnel furent souvent difficiles. Compte tenu de l'ambiguïté quant à la division des rôles et responsabilités entre les niveaux central et régional au sein des ministères de tutelle, personne ne disposait de l'information, de l'autorité ou de la confiance nécessaires pour esquisser un plan ou prendre des décisions importantes. Là encore, les ressources des ministères de tutelle furent apparemment utilisées, dans plusieurs cas, par certains membres du gouvernement régional à des fins privées ou pour s'affirmer au pouvoir, plutôt que d'être consacrées aux services et au soutien du développement.

Les Comités de paix et de stabilité continuèrent d'exister à certains endroits après les élections locales et régionales de 1993, mais l'autorité, la responsabilité, la planification et la coordination furent réservées désormais aux nouvelles administrations des régions, zones et districts (*woreda*). Un an plus tard, la nouvelle administration publique n'avait pas su jouer le rôle prévu, ce qui explique les affectations tardives de budget du centre, le manque d'expérience et de matériel de transport et de communications, le népotisme et les rivalités entre factions qui provoquèrent de fréquents changements de personnel. En conséquence, il n'existe pas encore d'administration publique performante au niveau régional ou local ayant l'autorité et la compétence qui lui permettraient d'être proactive, de formuler des politiques, d'établir des priorités et de coordonner les différents apports et initiatives des organisations d'aide.

Les autorités régionales exprimèrent leur frustration quant au fait que les organisations d'aide ne les tenaient pas au courant de leurs activités et les contournaient lors de la mise en oeuvre. De leur côté, les organisations furent frustrées par l'inexistence d'une administration performante qui puisse leur servir d'interlocuteur et de conduit de fonds. Ici comme ailleurs (voir par exemple Egan, 1991), les organisations ont généralement préféré l'efficacité à court terme et le devoir de rendre compte plutôt que l'objectif à plus long terme de renforcement des

capacités et de durabilité. A court de stratégie, de planification et de politique, les activités de réinstallation et de redressement ont essentiellement gardé un caractère réactif, ponctuel et subjectif. Les ressources sont généralement affectées aux populations connues et accessibles dont les représentants ont exprimé leurs besoins le plus fermement possible, de la façon la plus sympathique et dans l'anglais le plus correct.

La poursuite de ce modèle réactif a entraîné de grosses pertes de temps et d'énergie. S'il est certain que certains secteurs de la population locale ont tiré profit de l'assistance fournie, on ne peut nullement garantir que les ressources aient été affectées aux zones les plus nécessiteuses et vulnérables. Dans des milieux déchirés par les factions comme celui de la société somalie de nos jours, il faut parfois accepter le double emploi. Or, il faut rationaliser certains investissements (routes rurales, forages, services d'éducation et de santé) sur une échelle plus grande. En l'absence de toute planification, ceci ne s'est pas produit. Ce qui est pire, l'approche ponctuelle, avec de nombreux petits projets localisés, compromet les efforts en faveur d'un processus de planification par étapes. Initialement, la programmation ponctuelle par le PPSE de projets de vivres-contre-travail en réponse aux demandes individuelles a contourné et miné les conseils de développement *degan* soigneusement mis sur pied.

Pendant les 18 premiers mois de l'approche de mandat hybride, les intervenants et les missions spéciales se sont donc effectivement concentrés sur la dispersion des populations des camps sans beaucoup d'appui structuré ou structurel à la réhabilitation. Ceci s'explique essentiellement par la variété déroutante d'acteurs, la multiplicité des forums d'échange d'information et de coordination, l'absence d'une administration publique performante et de ministères de tutelle opérationnels. La réinstallation durable et le redressement régional ne seront que des illusions éphémères à moins de développer une capacité institutionnelle. SCF(GB) a attiré l'intérêt des bailleurs de fonds et cherche le niveau ou le secteur d'intervention le plus prometteur. Dans le cadre de son programme national de renforcement du gouvernement régional, le PNUD envisage de placer un expert du développement économique au sein de chaque administration régionale. Néanmoins, en dernière analyse, c'est au peuple somali de jouer. Le premier signe prometteur est apparu

en avril 1994 lorsque quelques membres du gouvernement régional se sont mis à discuter de la création d'une Cellule d'appui technique au niveau régional, pour que les organisations d'aide et les administrateurs régionaux puissent participer à une opération conjointe de planification et de programmation.

Résultats limités : études de vulnérabilité, systèmes d'alerte précoce et gestion décentralisée des sinistres

Cette étude de 20 ans de cycles de secours et de réhabilitation a voulu mettre en exergue la vulnérabilité croissante sur le plan écologique, économique et social des plaines de l'Ethiopie orientale. S'il est généralement reconnu que la zone est vulnérable, l'accent a été mis sur la sécheresse plutôt que sur les facteurs économiques et politiques qui contribuent à l'impact de la sécheresse et l'aggravent. En présence d'une population beaucoup plus nombreuse suite aux récents afflux de réfugiés et de rapatriés et des pressions accrues sur les pâturages et les terres à cause de la réinstallation des habitants des camps, les risques de catastrophe sont élevés. Or, il n'existe pas actuellement de système d'alerte précoce et, jusqu'ici, peu d'organisations se sont intéressées systématiquement au problème.

En Ethiopie, le système d'alerte précoce (SAP) national établi en 1976 fut intégré peu après dans la CSR. Sous le régime Derg, il se caractérisa par une centralisation extrême. Les données furent collectées, analysées et interprétées à Addis Abeba, tandis que la CSR au niveau central faisait appel au secours international et décidait de la répartition de l'aide dans les zones touchées. Néanmoins, soupçonnant le Derg de manipuler les chiffres pour des raisons politiques ou afin de maximiser sa part d'aide alimentaire, les gouvernements bailleurs de fonds comptèrent souvent sur des sources alternatives d'information telles que l'évaluation annuelle FAO/PAM, UNEPPG et les rapports ONG (Buchanan-Smith et Petty, 1992 : 8-9, Tableaux 1, 2). Avec la régionalisation de l'Ethiopie, il est probable que le système d'alerte précoce deviendra plus centralisé tandis que la capacité de gestion de sinistres sera décentralisée.

L'on attend d'un SAP qu'il puisse au moins prédire une famine de grande

envergure. L'accent est mis sur des indicateurs de crise tels que la migration, la sous-nutrition et les taux de mortalité. La réponse consiste généralement à fournir une aide alimentaire gratuite, qui a tendance à arriver en retard. La version plus ambitieuse consiste à assurer un suivi plus global de la situation alimentaire et de la sécurité des moyens d'existence. Cette dernière approche permet d'établir des distinctions locales plus précises et de mieux comprendre les facteurs qui contribuent au stress. Il est possible d'intervenir plus tôt et de renforcer les mécanismes locaux d'adaptation afin d'éviter une situation de crise. Grâce à une meilleure connaissance de l'économie alimentaire locale, il est possible d'envisager d'autres interventions plus appropriées que les distributions de nourriture gratuite. Ces SAP plus sophistiqués exigent toutefois une plus grande compétence de la part du personnel sur le terrain.

La nouvelle politique nationale de gestion des sinistres (GPE, 1993a) maintient un Comité national d'alerte précoce au sein de la CSR centrale à Addis Abeba. Ceci permettra d'assurer la compatibilité des systèmes régionaux de surveillance, procéder au contrôle de qualité, lancer des appels internationaux et garantir la priorisation des affectations aux régions selon des critères objectifs. A l'intérieur des régions, l'unité de base de préparation de sinistres sera le district, le Ministère de l'agriculture jouant un rôle clef. D'autres ministères de tutelle doivent également fournir des informations qui seront centralisées d'abord au niveau des zones et ensuite par le bureau régional de la CSR. Il est prévu de placer un spécialiste d'alerte précoce dans les bureaux CSR de chaque région et, plus tard, de chaque zone.

En 1993, le GPE et le PNUD ont commandé une étude visant à évaluer la capacité des régions d'assumer la responsabilité de la gestion des sinistres (GPE/PNUD, 1993). La 5ème Région somalie figura parmi les études de cas. Comme on aurait pu le prévoir, l'étude constate la faiblesse extrême de la capacité actuelle à cause du sous-développement général de la région et de l'effondrement presque total des institutions gouvernementales depuis 1991. La CSR régionale est dotée de bureaux et de certains moyens de transport, mais n'a pas assez de personnel et ne comprend pas la complexité de la situation. Le gouvernement régional ne respecte pas les qualifications professionnelles requises par l'Administration centrale du personnel

au niveau national et a fait du poste de Chef du bureau régional de la CSR une nomination politique, sans aucune continuité. L'étude a pu constater que le Ministère de l'agriculture avait un complément de personnel de 90, pour la plupart du personnel administratif, contre la cible de 1.555. Le Ministère de la santé a peu de cliniques opérationnelles hormis les hôpitaux dans les villes principales. Les agents sanitaires sont censés soumettre des rapports mensuels sur la morbidité et rendre compte de l'état nutritionnel des populations ; dans la pratique, les postes de santé ont une couverture extrêmement limitée et les rapports, qui parviennent avec beaucoup de retard aux hôpitaux servant de centres pour les différentes zones, ne sont pas analysés dans la région. Par ailleurs, de nombreux agents du Ministère de la santé ne sont pas d'ethnie somalie et ne parlent pas la langue locale. Les agents de santé et souvent les anciens de la communauté attirent l'attention des autorités sur des épidémies apparentes, mais il n'existe pas de capacité de réponse organisée.

L'étude observe correctement que le PPSE représente la seule institution opérationnelle dans la région, jouant le rôle du Ministère de l'agriculture en même temps que celui du Ministère des ressources naturelles et de la protection écologique. Dans certains *woredas* et zones, mais pas partout, les populations locales informent le PPSE de la situation du bétail et de la disponibilité d'eau et de pâturage. Le personnel du PPSE rassemble également des informations concernant les prix du marché, mais sans étudier le contexte afin de pouvoir interpréter les tendances. SCF a commencé à fournir une assistance technique à cet égard. Le PPSE dispose d'une certaine capacité d'emmagasiner et a acquis une expérience des projets de vivres-contre-travail. Les relations de travail entre le PPSE et le Ministère de l'agriculture, tout comme l'avenir du PPSE après 1996, ne sont pourtant pas très clairs. Ce qui est plus important, si le PPSE a pour but global d'améliorer la sécurité alimentaire, ni sa conception ni son mandat ne l'habilitent à jouer un rôle d'alerte précoce et de gestion de sinistres.

Dans la pratique, la surveillance et le système d'alerte précoce reposent donc entièrement sur des méthodes informelles et temporaires. Comme auparavant, les équipes d'alerte précoce et d'évaluation pastorale de la CSR à Addis Abeba continuent de visiter la zone tous les six mois. Les rapports de mission du personnel UNEPPG, PAM et ONG sont également importants. Néanmoins, aussi

précieux soient-ils, les alertes ne sont pas précoces, les rapports n'analysent pas toujours les causes de la crise et ne correspondent à aucun suivi systématique en termes de chronologie ou de couverture géographique. Suite aux événements de 1993, les habitués de la zone se doivent de rétablir des relations de travail avec les nouveaux administrateurs publics et avec le personnel nouvellement nommé, qui sont rarement au fait du suivi de la sécurité alimentaire et des systèmes d'alerte précoce.

En ce qui concerne l'atténuation des sinistres, l'étude recommande de renforcer les mécanismes d'adaptation des populations locales grâce aux services vétérinaires, à l'aménagement des points d'eau et aux techniques de conservation de l'eau, ainsi qu'à l'encadrement des communautés afin d'améliorer ce qu'elles font déjà. Or, l'étude privilégie les investissements infrastructurels dans le réseau routier, les communications radio et le raccordement des villes principales au réseau national d'électricité. L'initiative la plus prometteuse semble être le projet de gaz à Galub près de Shilabo en Ogaden, pour lequel la Banque mondiale approuva un prêt de 74m\$ en janvier 1994 et qui doit atteindre le stade opérationnel en 1996. Malheureusement, il se peut que des problèmes politiques et de sécurité dans la 5ème Région retardent le programme. Les auteurs signalent également les possibilités d'améliorer la commercialisation, notamment du bétail, mais restent perplexes quant aux moyens de soutenir l'écoulement du bétail des pasteurs qui ne veulent pas participer à un système de commercialisation officiellement organisé qu'ils associent au contrôle gouvernemental et aux impôts (GPE/PNUD, 1993 : 52).

L'étude reconnaît qu'il n'existe pas de capacité pour la mise en place de systèmes basés sur l'emploi, généralement sous forme de vivres-contre-travail, comme mécanisme principal de gestion de sinistres à la place de la distribution de nourriture gratuite. Les agents étatiques au niveau des districts et zones ne sont pas formés à l'animation et à la gestion du travail communautaire participatif et ne sont même pas en mesure d'atteindre certaines communautés parce qu'il n'y a pas de routes, de véhicules ou de budgets couvrant les frais de fonctionnement. Ils n'ont pas de téléphones ni de radios et il n'existe pas de stock de nourriture et d'outils sur place (ibid : 83).

Il faudrait un programme d'assistance technique d'une durée d'au moins deux ans pour créer dans la 5ème Région la capacité institutionnelle permettant de suivre la vulnérabilité, donner l'alerte précoce et planifier le secours et l'appui au redressement. Ce programme devrait faire le bilan des activités en cours, étudier les mécanismes locaux d'adaptation, former du personnel, élaborer un système de suivi approprié et abordable, préciser les rôles et responsabilités. Il faudrait également mettre fin à l'ingérence politique dans les nominations et la prise de décisions.

On ne saurait nier le rôle encore indispensable des organes de l'ONU et des ONG dans la gestion des sinistres dans la 5ème Région. Jusqu'à ce qu'il existe une capacité institutionnelle sensiblement plus grande, la distribution d'aide alimentaire gratuite continuera de représenter la réponse principale aux crises de grande envergure dans la Région. L'expérience des missions spéciales pourrait servir à la création et à la formation d'un Comité régional permanent de préparation et de prévention de sinistres, à condition que ses activités fassent partie d'un plan régional de redressement et de développement.

5. Le mandat hybride : politique de réhabilitation et de redressement ?

Comme signalé plus haut, deux ans après le démarrage de l'opération "mandat hybride", plus de 200.000 réfugiés et rapatriés somalis sont toujours dans des camps et le risque de catastrophe pèse encore sur l'ensemble de la population de la 5ème Région. Il n'existe pas de système régional officiel pour suivre la vulnérabilité et donner des alertes qui soient vraiment "précoces". La capacité institutionnelle locale de faire face aux crises n'existe pratiquement pas. Tandis que l'économie agricole et d'élevage dans la région est en voie de redressement depuis 1992, son accès aux intrants et aux marchés d'exportation demeure extrêmement fragile. La zone est exposée aux sécheresses et souffre de l'insécurité qui persiste en Somalie et en Ogaden. Il est raisonnable de supposer qu'une nouvelle crise se produira. Etant donné l'état actuel des choses, il semble très probable que la communauté internationale aura à monter une autre opération de secours de grande envergure, qui sera mise en oeuvre trop tard pour empêcher les gens de se rassembler dans des camps et sera contrainte de compter sur la distribution de nourriture gratuite. Il est donc douteux que la politique de mandat hybride ait débouché - jusqu'ici - sur une réinstallation et un redressement durables. La question est de savoir si jamais elle aurait pu le faire.

Les causes des résultats limités de la politique de mandat hybride sont internes aussi bien qu'externes et il se peut que ces résultats aient découlé indirectement de l'assistance réduite aux camps plutôt que directement de l'accent mis sur l'appui à la réinstallation. Parmi les causes externes, notons le nombre très réduit d'acteurs. En comparaison avec d'autres régions éthiopiennes, très peu d'ONG internationales interviennent dans la 5ème Région. Les ONG locales, telles que Gurmad, la Société d'assistance sociale de l'Ogaden et Guardian, sont petites, disposent de ressources et de compétences de programmation limitées et ont une orientation ethnique. Le HCR, le PAM, UNEPPG et UNICEF ont mobilisé et investi des ressources dans la région, contrairement à l'OMS et la FAO. Le PNUD se concentre sur les projets d'irrigation, mais doit absolument jouer un rôle dans les secteurs du transport et de l'infrastructure de communications et dans le renforcement institutionnel. Ce n'est pas étonnant que les bailleurs de fonds bilatéraux hésitent à investir des ressources dans une région où la situation, vue

d'Addis Abeba, semble explosive et dangereuse. La continuation du vide institutionnel fait qu'il n'existe effectivement pas de plans régionaux de redressement et de développement, ni d'autorités nationales capables de coordonner les ressources et activités de la communauté internationale dans un cadre de planification. Il faut également tenir compte des difficultés logistiques de l'intervention dans une région aussi vaste et inaccessible, ainsi que des problèmes fréquents de sécurité.

Il y a pourtant des causes internes. Inévitablement, il est surtout question ici du HCR, promoteur et interprète principal de la politique. A de nombreux égards, le HCR en Ethiopie s'est embrouillé dans les ambiguïtés et les contradictions de la politique préconisée. Ceci s'explique par des problèmes de style et de communication, l'absence de réalité opérationnelle de la politique et la façon contradictoire dont elle a été mise en oeuvre.

Un problème de style et de communication

En premier lieu, l'énonciation de la politique et, sans aucun doute, les décisions quant aux délais d'exécution furent pratiquement la chasse gardée du HCR. Si d'autres organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux avaient pu participer dès le début au processus de planification et d'élaboration de politiques, ils auraient été moins surpris et auraient mieux toléré l'attitude, trop souvent jugée autoritaire, du HCR. Le protocole d'accord concernant la politique de mandat hybride, dont les parties contractantes furent le gouvernement et l'ONU, ne fut pas signé par les ONG, alors qu'elles joueraient inévitablement un rôle important dans l'opération.

Le HCR continua de s'attribuer le rôle d'organisation de tête, peut-être parce qu'il considérait que le gouvernement, et notamment l'AARR, aussi bien que certaines ONG, faisaient preuve de mauvaise volonté, mais peut-être aussi à cause de l'image que le HCR avait de lui-même. Ceci ne fut pas difficile puisque la CSR et l'AARR dépendaient de ses ressources. Or, étant donné que le HCR doit compter sur d'autres intervenants pour réaliser des activités de projet, ses tentatives de leur

forcer la main n'étaient pas toujours appréciées. Des membres impatients du personnel du HCR accusèrent les organisations partenaires de défendre leurs propres droits acquis au niveau des camps. Ils ne se rendaient pas compte, ou ne voulaient pas admettre, que le processus de formulation de politique et les ambiguïtés du concept de mandat hybride dans son ensemble éveillaient des soucis et renforçaient des soupçons qui ne furent jamais discutés de façon constructive.

Pendant longtemps on ne savait pas si le "mandat hybride" constituait un nouveau mandat ou un mandat supplémentaire. En conséquence, tandis que le HCR préconisait une assistance pour toutes les personnes nécessiteuses dans la zone, sans tenir compte de la catégorie déterminée par un mandat institutionnel, son personnel prétendait simultanément que les rapatriés étaient des citoyens éthiopiens qui n'étaient plus son affaire, réaffirmant ainsi le mandat fondamental du HCR. Comme on aurait pu le prévoir, des doutes ont été exprimées quant à l'engagement réel de l'organisation qui s'était attribuée la qualité de chef. Le Protocole d'accord reconnaît qu'un mandat fondamental continue d'exister et fait de la politique de mandat hybride une invitation à d'autres acteurs d'outrepasser (c'est-à-dire d'agir en sus de) leurs rôles traditionnels. Cependant, ce protocole n'a été largement diffusé qu'en novembre 1992, dix mois après les premières annonces de la politique et deux mois après l'invalidation des cartes de rationnement des rapatriés.

Par ailleurs, le mandat hybride est un concept institutionnel et légaliste qui est hors de propos pour de nombreuses organisations. Il s'applique au HCR, à l'AARR et à la CSR, qui ont chacun des domaines de responsabilité bien définis. Or, d'autres organes de l'ONU, tels que UNICEF, l'OMS ou le PNUD, comme les ONG, n'ont pas de mandat qui les oblige à faire la différence entre les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées sur le plan local. Pour eux, le concept n'a fait que compliquer les choses et il aurait été plus facile, et probablement plus acceptable, de qualifier l'opération simplement de ce qu'elle se proposait d'être : un projet de dispersion et de réinstallation.

D'après certains, la politique de mandat hybride était une invention du HCR visant à résoudre un problème qu'il avait lui-même créé :

Les réfugiés et les rapatriés sont les produits d'une bureaucratie officielle. Les procédures à suivre par rapport à eux sont les produits de la même bureaucratie. Néanmoins, les gens eux-mêmes ne deviennent réfugiés et rapatriés qu'au moment où ils entrent dans le monde du HCR (Hogg, 1992 : 7).

Cette affirmation passe sous silence le fait que le mandat du HCR provient du droit international souscrit par les gouvernements. Considérée hors contexte, elle semble mettre en question le droit et la possibilité d'asile. Comme la présente étude a voulu démontrer, elle s'applique pourtant - en large mesure - au peuple somali qui habite un seul espace socio-économique où les frontières internationales n'ont pas de réalité et pour qui la seule solution à long terme est la paix régionale et le redressement de l'économie régionale. Il n'existe pas, toutefois, un seul espace politique, ce qui a offert au peuple somali la possibilité de chercher refuge et trouver asile à travers les frontières.

La promotion de "projets à impact rapide" (PIR) par le HCR n'a rien fait pour confirmer son engagement en faveur d'un programme sérieux de réhabilitation. En 1992, il invita les organisations souhaitant entreprendre des projets à soumettre des propositions à un fonds PIR, qui devait octroyer des subventions ponctuelles, de montant limité, pour des travaux rapides et localisés de réhabilitation. Le concept des PIR présente apparemment des contradictions internes. Ce que l'on obtient rapidement est la visibilité : un bâtiment scolaire réparé, un puits creusé à la main, une mare désensablée. Il semble exagéré que de dire qu'il s'agit là de "réhabilitation" ou de prétendre et croire qu'on parviendra ainsi à faciliter la réinstallation durable de dizaines de milliers de personnes. Dans un milieu aussi démuné et sous-développé que celui-ci, "l'impact" n'est jamais rapide. Le HCR aurait mieux servi sa cause en parlant davantage de son engagement et de ses initiatives ultérieures, tels que son soutien pour les distributions de semences et d'outils, son contrat de 3,7m\$ avec le PPSE et ses investissements dans les Ministères régionaux de la santé et de l'éducation.

La politique de mandat hybride fut présentée dans un style et selon une approche qui donnèrent à la population somalie, aux fonctionnaires du gouvernement

éthiopien et au personnel ONG l'impression que l'objectif voilé du HCR était de disperser les gens et puis de les abandonner à leur sort. Leur méfiance sembla justifiée quand les cartes de rapatriés furent invalidées alors qu'aucun plan opérationnel n'avait été esquissé ni aucun travail de réhabilitation commencé.

Une politique sans stratégie et sans plan

Une des grandes erreurs fut de ne jamais transformer la politique de mandat hybride en plan opérationnel. En tant que concept se référant à un cadre institutionnel particulier, le mandat hybride ne saurait représenter à lui seul une politique opérationnelle. Se proposer de cibler les nécessiteux quelle que soit leur catégorie ne veut rien dire du point de vue opérationnel, puisque tout le monde est "nécessiteux" et les besoins sont, en principe, illimités. Par ailleurs, l'identification des nécessiteux devait être laissée aux soins des "représentants communautaires" en zone rurale, dont les homologues au sein des comités des camps, corrompus et peu fiables, avaient déjà été discrédités.

On ne réfléchit jamais aux moyens d'identifier et de cibler les plus nécessiteux. Il n'y eut pas d'évaluation de la zone toute entière ni de critères opérationnels permettant de juger d'une "situation acceptable", comme par exemple l'accès à l'eau, aux services de santé et d'éducation dans un certain rayon ou délai, un inventaire minimal des outils et ustensiles par famille, un certain état nutritionnel mesurable, etc. Par conséquent, il n'y eut pas de mécanisme permettant d'identifier, et aucun critère permettant de comparer et prioriser, les endroits plus ou moins vulnérables ou défavorisés. En l'absence d'un planning à long terme, il était impossible d'échelonner l'opération, suivre les progrès ou évaluer l'impact. Il était donc inévitable que les ressources soient affectées à partir de critères ponctuels et subjectifs et on ne peut qu'espérer que les plus nécessiteux en aient tiré profit, par hasard ou grâce aux mécanismes d'appui somalis.

Par ailleurs, il n'y eut pas de calendrier précisant la durée de l'engagement des différents acteurs. Même au sein du HCR-Ethiopie il y avait énormément de désaccords quant à ce qui constituerait des délais raisonnables sur le plan

opérationnel pour l'assistance à la réinstallation et quel niveau d'assistance serait requis ou pourrait être fourni. Certains membres du personnel en avaient assez des camps et des Somalis et voulaient s'en débarrasser dès que possible. D'autres préconisaient une réduction progressive de l'assistance aux camps et un appui à la réinstallation sur au moins trois ans.

L'annonce subite de l'adoption de la politique de mandat hybride ne tint pas compte du temps nécessaire aux intervenants pour passer du secours à un programme d'appui au redressement. Ce n'est qu'au niveau le plus superficiel que les ressources et compétences peuvent être facilement transférées. Dans la pratique, il faut se renseigner sur la dynamique sociale, politique et économique du milieu d'accueil, qui n'est pas la même que celle dans les camps. Il faut établir un nouveau réseau de contacts et concevoir et expérimenter différentes approches de travail. Les mêmes compétences servent à l'intérieur et à l'extérieur des camps dans le cas de l'ingénierie technique, mais de nouvelles compétences s'imposent dans bien d'autres domaines (productivité de l'élevage, production agricole, conservation des eaux et des sols) pour lesquels des changements de personnel sont parfois nécessaires. Par ailleurs, si le travail dans les camps fonctionne facilement dans un cadre de projet, la réhabilitation et l'appui au redressement exigent souvent une approche de programme, pour laquelle il faut parfois modifier la structure de gestion d'une organisation.

Finalement, les missions spéciales furent mises en place, mais sans qu'on réfléchisse à leurs termes de référence et relations réciproques et sans qu'on se mette d'accord là-dessus. Les niveaux d'autorité et les pouvoirs de décision ne furent pas précisés non plus, ce qui eut pour conséquence inévitable de faire de leurs réunions des affaires longues et, le plus souvent, frustrantes. L'enthousiasme quant à la prochaine mise en commun des ressources et compétences fit que personne, en 1992, ne songea aux problèmes que la régionalisation poserait pour le gouvernement national, par exemple en termes de la politique de gestion de sinistres ou du besoin de renforcer les ministères de tutelle et les institutions dans la région. Ces problèmes se mirent en évidence seulement en 1993 et 1994, se révélant être parmi les enjeux principaux des projets de réinstallation et de redressement.

Le mandat hybride représenta donc une politique sans stratégie et sans plan.

Se souvenir de tout ?

L'un des aspects les plus incompréhensibles de l'approche de mandat hybride est l'absence totale de toute référence aux programmes précédents de réinstallation et de réhabilitation. Personne ne déterra les différentes propositions élaborées pendant les années 80, ni consulta les rapports et évaluations de projet qui devaient certainement se trouver dans les dossiers. Ceci est particulièrement étonnant dans le cas de la CSR et du HCR, tous deux ayant participé activement aux opérations précédentes de réinstallation. La conséquence inévitable fut que les individus et les missions spéciales agirent et prirent des décisions comme s'ils démarraient un programme de réhabilitation en territoire vierge, ignorant les effets des expériences et styles précédents de travail sur les attitudes et perceptions de la population somalie.

L'inconsistance de la mise en oeuvre de la politique

La mise en oeuvre de la politique présentait des contradictions, notamment le fait que l'assistance aux rapatriés dans les camps fut coupée avant le démarrage d'un seul projet d'appui à la réinstallation. Etant donné qu'il était impossible de privilégier les plus nécessiteux ou de bien cibler l'appui à la réinstallation en termes géographiques, de nombreux rapatriés retardèrent leur départ ou restèrent tout simplement dans les camps.

Deuxièmement, selon la politique, tous les nécessiteux recevraient une aide, qu'ils soient réfugiés, rapatriés ou autochtones. Or, pendant que les cartes de rapatriés furent annulées, les cartes de réfugiés ne furent pas invalidées et les réfugiés continuaient de recevoir un secours gratuit. Comme noté auparavant, ces contradictions furent plus visibles dans le camp de Kebri Bayeh que nulle part ailleurs. N'accueillant au début que des rapatriés, le camp s'est vu affecter par le

HCR en 1992 et 1993 environ 9.000 membres du clan Daroud, reconnus comme étant des réfugiés véritables. En septembre 1992, le HCR cessa la distribution de rations aux rapatriés et commença à enlever les citernes qu'il installa dans le quartier des réfugiés et dans le village. Les services de santé disponibles ne suffisaient pas au nombre de personnes présentes, mais ne furent pas renforcés. La zone appartient aux Abasqul Daroud. Les terres les plus riches se trouvent vers la vallée du Jehrer et dans celle-ci. La densité de population est déjà forte et le phénomène de privatisation et de clôture de terres s'intensifie depuis quelques décennies. Le ravinement ne peut être freiné, ce qui a entraîné une baisse de la nappe phréatique qui affecte les puits peu profonds. En d'autres mots, les 8.500 rapatriés restants, pour la plupart des Abasqul, auraient du mal à reprendre une vie productive puisque la capacité d'absorption de la campagne environnante est limitée.

Tandis que les réfugiés recevaient des rations et de l'eau tout au long de 1993 et 1994, la situation des rapatriés en termes de nourriture et d'eau était précaire, notamment en saison sèche. Or, ils n'étaient pas reconnus comme "nécessiteux", parce qu'ils avaient "refusé" de se disperser.

Conclusion

Théoriquement, le mandat hybride représentait une politique de réhabilitation et de redressement de la 5ème Région par la fourniture d'assistance basée sur l'emploi aux personnes nécessiteuses dans la région. Dans la pratique, l'objectif final de fermer les camps devint l'objectif principal. Ce programme dit d'appui général à tous les nécessiteux mettait l'accent sur la dispersion des rapatriés et des personnes déplacées sur le plan local vivant dans les camps, passant sous silence les besoins de ceux qui n'avaient pas les moyens de déménager et ceux qui étaient incapables ou refusaient de se mettre à l'agriculture. Inévitablement, la coordination fut assurée par des missions spéciales plutôt que dans le cadre d'un plan de développement régional.

Les possibilités d'un redressement de la région grâce au mandat hybride en soi

furent exagérées dès le début. La maîtrise de la complexité écologique, socio-économique et politique de cette région dépassait la capacité et l'autorité de ce qui n'a jamais cessé d'être un nombre réduit d'acteurs. Les stratégies, les politiques et les investissements de grande envergure qui s'imposent font partie du domaine de la politique inter-gouvernementale, des orientations et priorités nationales et des investissements du style Banque mondiale ou PNUD. Pour cela il faut avant tout des institutions fortes et relativement efficaces, ce qui suppose, au mieux, un plan de développement de dix ans, comme envisagé dans le rapport de mission FIDA/HCR de 1994, qui a sagement mis en garde contre l'excès d'optimisme :

Le coût de n'importe quelle action de développement est, cependant, relativement élevé et la mise en oeuvre est lente. ... Les interventions dans des régions semblables ailleurs dans le monde et en Ethiopie n'ont connu, au mieux, qu'un succès modeste, essentiellement à cause d'une connaissance insuffisante du milieu socio-économique, des prévisions dénuées de fondement solide en ce qui concerne l'impact probable et une considération insuffisante de l'interdépendance de la plupart des activités de développement (FIDA/HCR, 1989b Résumé : 5).

Il est évident que l'aide dirigée à l'extérieur des camps et vers la région a été utile. Or, compte tenu de l'effort et du coût, de l'absence d'un ciblage précis et du manque de suivi, il est douteux que le rapport rendement-prix ait été bon. Le vide institutionnel représente un obstacle important à la durabilité, mais les organisations d'aide auraient pu faire davantage pour développer et renforcer les organisations à la base.

Tout compte fait, il faut conclure que l'énonciation de la politique de mandat hybride n'était pas nécessaire. Il fut généralement admis que les camps ne représentaient pas - à moyen terme - la solution pour les problèmes des populations ni l'emploi optimal des ressources disponibles. Au lieu d'élaborer une stratégie opérationnelle et un plan de réinstallation plus large, le HCR s'empêtra dans l'énonciation d'une politique qui créa la méfiance et la confusion. Ceci est d'autant plus regrettable que le gouvernement lançait à l'époque sa campagne de

réhabilitation pour l'Ethiopie (CSR, 1992a) et préparait la politique nationale de gestion de sinistres, qui établit des liens entre le secours, le redressement et le développement.

Néanmoins, ce serait injuste de ne critiquer que le HCR. L'hypothèse fondamentale selon laquelle les camps devenaient une approche inappropriée et insuffisante aux problèmes plus généraux et plus structurels de l'Ethiopie orientale était correcte. Le HCR a bien mobilisé des fonds importants qu'il a pu consacrer à la réhabilitation et il a pu sortir les organisations gouvernementales et non-gouvernementales d'une certaine léthargie causée par le travail routinier dans les camps. Dans ce sens, il a joué un rôle précieux de catalyseur, qui est tout à son honneur. Ce n'est pas la faute du HCR ni de n'importe quelle autre organisation unique si le nouveau gouvernement de la 5ème Région est encore en crise. Par ailleurs, le nouveau gouvernement n'accorde pas, pour différentes raisons qui lui sont propres, la même priorité à la fermeture des camps qu'à la réhabilitation globale et au renforcement institutionnel.

La communauté internationale aurait pu et peut encore intervenir plus efficacement. En dernière analyse, il incombe pourtant aux gouvernements national et régional de prendre l'initiative d'organiser la réhabilitation et le redressement plutôt que de continuer à compter sur des mesures de secours à court terme. Ceci va à l'encontre de la thèse selon laquelle la régionalisation a débouché sur un vide institutionnel.

References

Abdi, Mohammed Allamagan, 1992, *Somaliland Refugees and the Aware Camps*, Hargeisha: SCF (UK).

Abdulkadir, Anab, 1994, *A Survey on the Repatriation of Somali Refugees to Northern Somalia from Eastern Ethiopia*, Addis Ababa: HCR.

Africa Watch, 1991, *Evil Days. 30 Years of War and Famine in Ethiopia*, Londres: Human Rights Watch.

Bahru, Zewdu, 1991, *A History of Modern Ethiopia 1855-1974*, Athens-Ohio: Ohio University Press.

Bradbury, M, 1994, *The Somali Conflict. Prospects for Peace*, Research paper N° 9, Oxford: Oxfam.

Buchanan-Smith, M. and Petty, C., 1992, *Famine Early Warning Systems and Response : The missing Link ? Summary of Findings and Conclusions*, Londres et Brighton: SCF(UK) and IDS.

Chadwick, A, 1992, *A Proposal to Employ Market Intervention as a Rehabilitation Strategy in Eastern Ethiopia*, Addis Ababa: SCF (UK).

Clapham, C, 1988, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge: Cambridge University Press.

Concern, 1992, *Rehabilitation of Kelafo Agricultural Irrigation Scheme. Sub-Project : Gode and Kelafo Nutrition Project*, Addis Ababa: Concern.

Desta, S, 1993, 'Past and Present Pastoral Development Interventions in Ethiopia', Addis Ababa: Document de la conférence TLDP.

Dolal, M, 1992, 'Pastoral Resources, Human Displacement and State Policy : The Ogadenian Case' dans M, Doornbos et al., *Beyond Conflict in the Horn*, La Haye: Institute of Social Studies.

Drysdale, J, 1964, *The Somali Dispute*, Londres: Pall Mall Press.

Egan, E, 1991, 'Relief and Rehabilitation Work in Mozambique : Institutional Capacity and NGO Executional Strategies', dans *Development in Practice*, Vol. 1, N° 3:174-184.

Gilkes, P, 1992, *Ethnic and Political Movements in Ethiopia and Somalia*, Londres: SCF (UK).

Gilkes, P, 1993, *Two Wasted Years. The Republic of Somaliland 1991-1993*, Londres: SCF (UK).

Gouvernement Militaire Provisoire de l'Ethiopie Socialiste, 1986 : Rehabilitation Programme for Returnees of Harerghe Region, Ethiopia. 2 Vols., Addis Ababa.

HCR, 1992a, 'Assisting Ethiopian Returnees from Somalia within an Environment of Need' memorandum d'une réunion avec les ONG, Addis Ababa.

HCR, 1992b, 'UNHCR's Programme for Rehabilitation Projects in Returnee and Refugee Impacted Areas', memorandum, Addis Ababa.

HCR, 1992c, Open letter 'To Ethiopian Returnees from Somalia', Addis Ababa.

Hogg, R, 1992, 'Changing Mandates in the Ogaden : The Impact of Somali Refugees/Returnees on the UNHCR', Document TLDP pour le Symposium sur la Corne d'Afrique sur les aspects sociaux et économiques des mouvements de retour volontaire en masse de réfugiés, Addis Ababa, 15-17 Septembre.

Hogg, R, 1993, 'Government Policy and Pastoralism. Some Critical Issues', Addis Ababa: Document de la conférence.

Hogg, R. and Galle, N, 1993, *From Food Relief to Development : Prospects for Food Monetization in Eastern Hararghe and the Ogaden of Ethiopia*, WFP Discussion Paper N° 7, Addis Ababa: WFP.

Holt, J. and Lawrence, M, 1991, *An End to Isolation. The Report of the Ogaden Needs Assessment Study 1991*. Londres-Addis Ababa: SCF (UK)/RRC.

Holt, J. and Lawrence, M, 1992, *The Prize of Peace. A Survey of Rural Somaliland*, Londres: SCF (UK).

IFAD/UNHCR, 1989a, *Identification Mission : Greater Ogaden Special Development Program*, Liste de Documents de Travail, Addis Ababa.

IFAD/UNHCR, 1989b, *Identification Mission : Greater Ogaden Special Development Program. Summary of Main Findings and Recommendations*, Addis Ababa.

Korn, David, 1986, *Ethiopia, the United States and the Soviet Union, 1974-85*, Londres et Sydney: Croom Helen.

Mandefro, Tegege, 1992, 'A Cross-Mandate Approach to Refugees and Returnees in Ethiopia', Document présenté à la Conférence des Bailleurs de Fonds, Campagne Ethiopienne pour la Réhabilitation, Addis Ababa.

Ministère de l'Agriculture, 1993 : Conférence sur le Pastoralisme en Ethiopie. Fév. 4-6 1993. Résumé, Addis Ababa.

Nathanail, L. and Samater Nur Hussein, 1993a, *First Steps to Recovery. Urban Surveys in Somaliland*, Première partie des enquêtes sur la sécurité alimentaire, Londres: SCF (UK).

Nathanail, L. and Samater Nur Hussein, 1993b, *First Steps to Recovery. Urban*

Surveys in Somaliland, Deuxième partie des enquêtes sur la sécurité alimentaire, Londres: SCF (UK).

Negarit Gazeta, 1991, 'Transitional Period Charter of Ethiopia', Addis Ababa, 22 juillet.

Negarit Gazeta, 1992, 'A Proclamation to Define the Sharing of Revenue between the Central Government and the National/Regional Self-Governments', Addis Ababa: 20 octobre.

PVO-NGO/NRMS Project, 1993, *Non-Governmental Organizations and Natural Resource Management in Africa's Pastoral Sector : Where to Go from Here ?* Un Document de Synthèse, Washington, DC.

Picard, L, 1993, *Regionalisation in Ethiopia : Preparation of a Strategic Action Plan*, Addis Ababa: UNDP.

PNUD/FAO, 1993, *Irrigation Development and Extension Support (Jijiga). Final Report on Baseline Survey of Jijiga Project Area*, Addis Ababa: PNUD.

Refugee Policy Group, 1992, *The Many Faces of the Somali Crisis : Humanitarian Issues in Somalia, Kenya and Ethiopia*, Washington, DC and Genève: HCR.

Relief and Rehabilitation Commission, 1974, *Hararghe under Drought : A Survey of the Effects of Drought upon Human Nutrition in Hararghe Province, Ethiopia*, Addis Ababa: RRC.

Relief and Rehabilitation Commission, 1992a, *Project Program Document Ethiopian Rehabilitation Campaign*, Addis Ababa: RRC.

Relief and Rehabilitation Commission, 1992b, *Memorandum of Understanding on the Implementation of the Cross-Mandate Concept*, Addis Ababa: RRC.

Relief and Rehabilitation Commission, 1993a, *Recovery/Rehabilitation Programme*

for Returnees and Needy Host Communities in Region 5 and East Hararghe Zone. Part I : General Report on the Field Assessment Mission and Programme Formulation, Addis Ababa: RRC.

Relief and Rehabilitation Commission, 1993b, *Relief and Rehabilitation Assistance Requirements for 1994, Addis Ababa: RRC.*

RRC/UN-EPPG, 1992, *Informal Needs Assessment of the Ogaden Autonomous Region, Addis Ababa: RRC.*

Ryle, J, 1992a, *Where There Is No Border, Londres: SCF (UK).*

Ryle, J, 1992b, 'Notes on the Repatriation of Somali Refugees from Ethiopia', dans *Disasters, Vol. 16, N° 2.*

SERP, 1993, *An Introduction to the Southeast Rangelands Project, Addis Ababa.*

Tellahun Tekelle, Hadj Bashir and Barre Bashir, 1993, *From Communal Grazing to Privatized Enclosures. A Study of Changing Land Tenure in Jehrer Valley, Djidjiga: SERP.*

TGE, 1993a, *National Policy on Disaster Prevention and Management, Addis Ababa, septembre.*

TGE, 1993b, *Directives for Disaster Prevention and Management, Addis Ababa, octobre.*

TGE, 1993c, *Plan of Action towards Implementing the National Policy on Disaster Prevention and Management with Emphasis on EBSN/EGS Programmes, Addis Ababa.*

TGE, 1993d, *Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation, Annexes 1-5, Addis Ababa.*

TGE/PNUD, 1993, *Capacity Assessment for Decentralised Disaster Management in Ethiopia*, Addis Ababa.

Toole, Michael, 1991 'Somalian Refugees in Hartisheik Camps, Eastern Ethiopia: Health Nutrition Profile, July 1988-June 1990' document présenté lors du Symposium International 'Responding to the Nutrition Crisis Among Refugees The Need for New Approaches' Refugee Studies Programme, Oxford, 17-20 mars.

UNEPPG, 1992a, *Field Trip Report : Jijiga*, Addis Ababa: UNEPPG.

UNEPPG, 1992b, *Cross-Mandate Operations in the Jijiga Area*, Addis Ababa: UNEPPG.

UNEPPG, 1993, *Report on the Flood Emergency and Seed/Tools. Action in the Ogaden*, Addis Ababa: UNEPPG, 23 juin.

Van Brabant, K, 1993a, *Monetization and Market Intervention in Eastern Ethiopia. A Contribution to the Reflection on its Aims and Claims, on its Objectives and Mechanisms*, Addis Ababa: SCF (UK).

Van Brabant, K, 1993b, *Food-for-Development Programme. Ethiopia. Somali Region 5. Progress Report on Phase 1*, Addis Ababa: SCF/SERP.

World University Service of Canada/UNHCR nd. : *Recovery/Rehabilitation Programme for Returnees. Hararghe region-Ethiopia*. WUSC/UNHCR, Addis Ababa (1985 or 1986)

Yusuf, Ahmed Farah, 1993a, *Irrigation Development and Extension Support (Djidjiga) : Rapport Anthropologique (86 pp.) pour PNUD/FAO/MoA*, Addis Ababa.

Yusuf, Ahmed Farah avec Ioan Lewis 1993b, *Somalia : The Roots of Reconciliation*, Londres: Actionaid.

Yusuf, Ahmed Farah, 1994a, 'Reconciled Geri and Jarso Clans Resettled in Jijiga : An Agricultural Rehabilitation Programme', *Sociology-Ethnology Bulletin*, Vol. 1, N° 3, Addis Ababa University.

Yusuf, Ahmed Farah, 1994b, *Determinants of a Large-Scale Return-Home Movement : Integration of Camp Dwellers in Eastern Hararghe*, Addis Ababa: SCF (UK).

Acronymes

AARR :	Administration des affaires des réfugiés et rapatriés
CSR :	Commission de Secours et de Réhabilitation
FDRPE :	Front Démocratique Révolutionnaire du Peuple Ethiopien
FICR :	Fédération internationale de la Croix Rouge
FILO :	Front Islamique de Libération de l'Oromie
FLO :	Front de Libération Oromo
FLSO :	Front de Libération de la Somalie Occidentale
FNLO :	Front National de Libération de l'Ogaden
FPLE :	Front Populaire de Libération de l'Erythrée
FPLT :	Front Populaire de Libération du Tigré
GPE :	Gouvernement Provisoire de l'Ethiopie
GTZ/TOR :	Gesamtschaft für Technische Zusammenarbeit/Transport Operation for Refugees
HCR :	Haut Commissariat aux Réfugiés
LDSE :	Ligue Démocratique des Somalis Ethiopiens
LWF :	Lutheran World Federation
MNS :	Mouvement National Somalien

MoA :	Ministère de l'Agriculture
MoE :	Ministère de l'Education
MoH :	Ministère de la Santé
MSF-B :	Médecins-sans-Frontières, Belgique
PDSO :	Parti Démocratique de Somalie Occidentale
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPSE :	Projet des Parcours Sud-Est (PPSE)
SAP :	Système d'Alerte Précoce
SCF :	Save the Children Fund (UK)
SCRE :	Société de la Croix Rouge éthiopienne
TPDE :	Projet de Développement de l'Elevage
UNEPPG :	Programme des Nations Unies pour la Prévention et la Préparation aux Urgences
WUSC :	Service Universitaire Canadien Outre-mer

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"

L'objectif du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation" (RRN) est de faciliter la communication et l'échange d'idées et d'expériences entre membres clés des ONGs intervenant dans le domaine de l'aide d'urgence et de la réhabilitation. Les membres du réseau sont soit désignés par leur organisation, soit inscrits à titre individuel. Chaque année, les membres du réseau recevront 4 envois en anglais ou français : en mars et septembre le Bulletin d'Information et les Dossiers Thématiques et en juin et décembre, les Revues pluridisciplinaires sur l'actualité en matière de connaissances et techniques. Les membres du Réseau peuvent également obtenir des conseils sur tout problème technique ou opérationnel en faisant appel à l'expertise du ODI ou de ses partenaires européens. La cotisation annuelle varie selon le genre d'organisations.

Le RRN est administré par le ODI (Overseas Development Institute) en collaboration avec l'Association Européenne des Organisations Non-Gouvernementales pour l'Aide Alimentaire et l'Aide d'Urgence (EuronAid).

Le ODI est un institut de recherche indépendant, à but non-lucratif. L'Institut est engagé dans la recherche liée aux politiques sur un grand nombre de thèmes et problèmes affectant les relations économiques entre le Nord et le Sud et qui influencent les politiques sociales et économiques des pays en voie de développement.

EuronAid a pour but de fournir la logistique et des services financiers aux ONGs utilisant l'Aide Alimentaire de la CEE dans leurs programmes de développement et d'aide d'urgence. EuronAid est basé à la Haye et comprend 25 organisations membres et 4 ayant le statut d'observateur.

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter:

Relief and Rehabilitation Network - Overseas Development Institute

Regent's College - Inner Circle, Regent's Park

London NW1 4NS - United Kingdom

Tel: (+44 71) 487 7413 - Fax: (+44 71) 487 7590

Internet: odi@gn.apc.org (Inscrire à l'attention du RRN)