



# Interventions nationales et internationales face aux crises prolongées

## Analyse des volumes d'aide en faveur des pays confrontés à des crises prolongées

### Message clé

L'aide publique au développement (APD) subvient dans une large mesure aux dépenses publiques dans les plupart des pays confrontés à des crises prolongées. Toutefois, l'APD octroyée à ces pays reste quantitativement faible et inégalement répartie, avec de graves insuffisances de financement dans certains secteurs tels que l'agriculture, et elle n'est pas assez liée aux objectifs de développement.

**A**il'aide aux pays confrontés à des crises prolongées est un outil capital qui permet d'atténuer les effets de l'insécurité alimentaire et d'en combattre les causes structurelles. Comme indiqué plus haut (voir pages 13-14), les pays en situation de crise prolongée sont caractérisés par une dépendance relativement forte à l'égard de l'assistance humanitaire. Dans la majorité d'entre eux, une part importante des investissements publics – qu'il s'agisse d'écoles, de routes, de chemins de fer ou de mise en valeur des terres – est également financée par l'aide. Dans les 18 pays en situation de crise prolongée pour lesquels on dispose de données, les fonds d'origine extérieure ont constitué environ 80 pour cent de la formation brute de capital en 2007, traduisant une dépendance importance vis-à-vis de l'aide extérieure<sup>54</sup>. La présente section examine les tendances de l'aide et les volumes dont ont bénéficié les pays en situation de crise prolongée entre 2000 et 2008 ainsi que leurs incidences en matière de politiques<sup>55</sup>. Les tendances lourdes tranchent avec les données provenant des pays les moins avancés (PMA)<sup>56</sup>; l'Afghanistan et l'Iraq ont été exclus parce que l'augmentation exponentielle de l'aide publique au développement accordée à ces deux pays risquait de fausser l'analyse globale des flux d'aide vers les pays en situation de crise prolongée. Dans le cas de l'Iraq, l'aide au développement est passée de 23 millions à 2,8 milliards d'USD entre 2000 et

2008, soit multipliée par plus de 120, tandis que les volumes en faveur de l'Afghanistan ont été multipliés par plus de 50, de 63 millions d'USD en 2000 à 3,5 milliards d'USD en 2008. Ces accroissements sont liés aux conflits et aux préoccupations sécuritaires et anti-terroristes qui ont touché ces deux pays et, dans une certaine mesure, quelques autres pays en situation de crise prolongée.

D'après les tendances récentes, les critères de sécurité occupent une place plus importante dans l'allocation et le ciblage de l'assistance humanitaire – un phénomène souvent décrit comme la «sécurisation de l'aide». Cette tendance repose sur l'idée que la sécurité est une condition préalable à la sortie d'une situation de crise. Toutefois, certains observateurs s'inquiètent du fait que le ciblage de l'aide en fonction de critères de sécurité – et non de critères fondés sur la pauvreté ou la situation humanitaire – attribue une aide disproportionnée aux pays ou aux régions touchés par des conflits au détriment d'autres pays ou régions ayant des besoins équivalents, où l'aide peut avoir un impact plus positif sur le développement et les conditions humanitaires.

### ■ L'aide au développement et l'aide humanitaire sont en hausse mais un nouvel équilibre s'impose

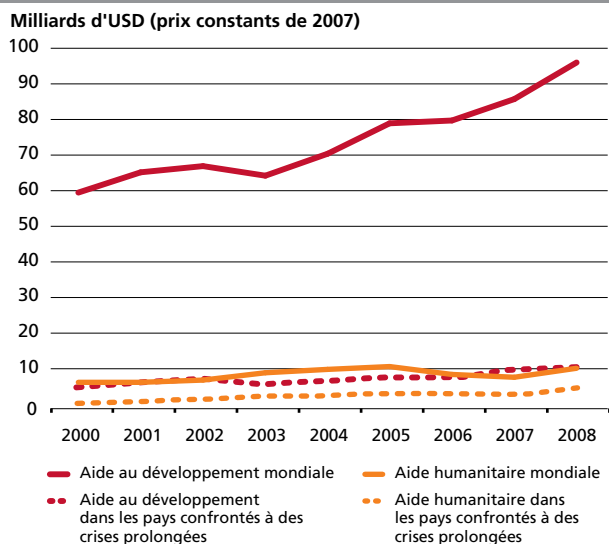
À l'échelle mondiale, la croissance combinée de l'aide publique au développement et de l'aide publique à vocation humanitaire a été d'environ 60 pour cent entre 2000 et 2008 (figure 11). L'aide au développement est passée de 59,2 milliards d'USD en 2000 à 95,2 milliards d'USD en 2008 tandis que l'assistance humanitaire, qui se chiffrait à 6,7 milliards d'USD en 2000 a atteint 10,7 milliards d'USD en 2008 (en prix constants de 2007).

#### L'aide au développement<sup>57</sup>

L'aide au développement destinée aux pays en situation de crise prolongée (à l'exclusion de l'Iraq et de l'Afghanistan) a

FIGURE 11

À l'échelle mondiale, l'aide au développement et l'aide humanitaire publiques ont augmenté d'environ 60 pour cent entre 2000 et 2008



Note: Les données pour les pays confrontés à des crises prolongées excluent l'Afghanistan et l'Iraq.

Source: Base de données en ligne du CAD-OCDE.

crû légèrement plus vite que la moyenne globale pendant la période considérée, passant de 5,5 milliards d'USD à 11,0 milliards d'USD, soit une augmentation de 100 pour cent entre 2000 et 2008. Elle était toutefois partie d'un niveau très bas en 2000 (5,5 milliards d'USD) avec 9 pour cent de la totalité de l'aide au développement, pour atteindre en 2008 un volume qui ne représentait que 12 pour cent du chiffre total. De 2000 à 2002, la valeur moyenne par habitant était de 17,87 USD, montant inférieur à la moyenne par habitant pour les PMA, qui atteignait 28,69 USD. Il n'est guère étonnant que, dans 14 pays en situation de crise prolongée, le taux moyen de l'aide au développement par habitant soit resté inférieur à la moyenne enregistrée pour les PMA pendant la période la plus récente pour laquelle on dispose de chiffres (2006-2008; figure 12).

L'assistance humanitaire aux pays en situation de crise prolongée (hors Afghanistan et Iraq) a augmenté régulièrement, jusqu'à quintupler entre 2000 et 2008, passant de 978 millions à 4,8 milliards d'USD. Globalement, l'assistance humanitaire destinée à l'Afghanistan et à l'Iraq a également affiché une croissance importante. Pour l'Afghanistan, l'assistance humanitaire a grimpé de 155 millions d'USD en 2000 à 802 millions en 2008. De son côté, l'Iraq recevait 141 millions d'USD d'aide humanitaire en 2000, montant qui avait plus que doublé en 2008 pour atteindre 359 millions d'USD, avec un maximum de 1,2 milliard d'USD en 2003. Pendant la même période, l'aide humanitaire s'est de plus en plus concentrée sur les pays en situation de crise prolongée; la part des flux mondiaux d'assistance humanitaire qui est revenue à des pays confrontés à des crises prolongées a triplé pendant la période

à l'étude, passant de 15 à 45 pour cent (56 pour cent en incluant l'Iraq et l'Afghanistan). Le montant de l'assistance humanitaire par habitant a beaucoup varié entre les pays et selon les années, ce qui n'est pas surprenant vu qu'elle vise les situations d'urgence (figure 13). Toutefois, contrairement à ce qu'on constate pour l'aide au développement, dans la totalité des pays en situation de crise prolongée la moyenne de l'aide humanitaire par habitant a dépassé le chiffre moyen pour les PMA.

### ■ L'analyse sectorielle des flux d'aide révèle un financement insuffisant de secteurs essentiels pour la sécurité alimentaire

La présente analyse de la répartition sectorielle des flux d'aide se concentre sur l'agriculture et l'éducation – deux secteurs particulièrement cruciaux pour la sécurité alimentaire. Malheureusement, l'organisation des données relatives à l'APD exclut l'analyse détaillée du financement des catégories d'activités qui semblent revêtir le plus d'importance lors des crises prolongées, à savoir notamment la promotion des moyens d'existence ou la protection sociale.

Si on considère les engagements pris au titre de l'APD pour la période 2005-2008, l'agriculture ne bénéficiait que de 3,1 pour cent de l'assistance reçue par les pays en situation de crise prolongée (figure 14), contre une moyenne de 5,8 pour cent dans les PMA. Le secteur agricole assure pourtant en moyenne 32 pour cent du PIB moyen des pays confrontés à des crises prolongées et 62 pour cent de l'emploi (voir le tableau 2 de l'Annexe), proportions comparables à celles de l'ensemble des PMA. Les études de cas présentées dans le présent rapport (voir en particulier les pages 18 à 22) illustrent l'importance des moyens d'existence agricoles et ruraux pour les groupes les plus touchés par les crises prolongées.

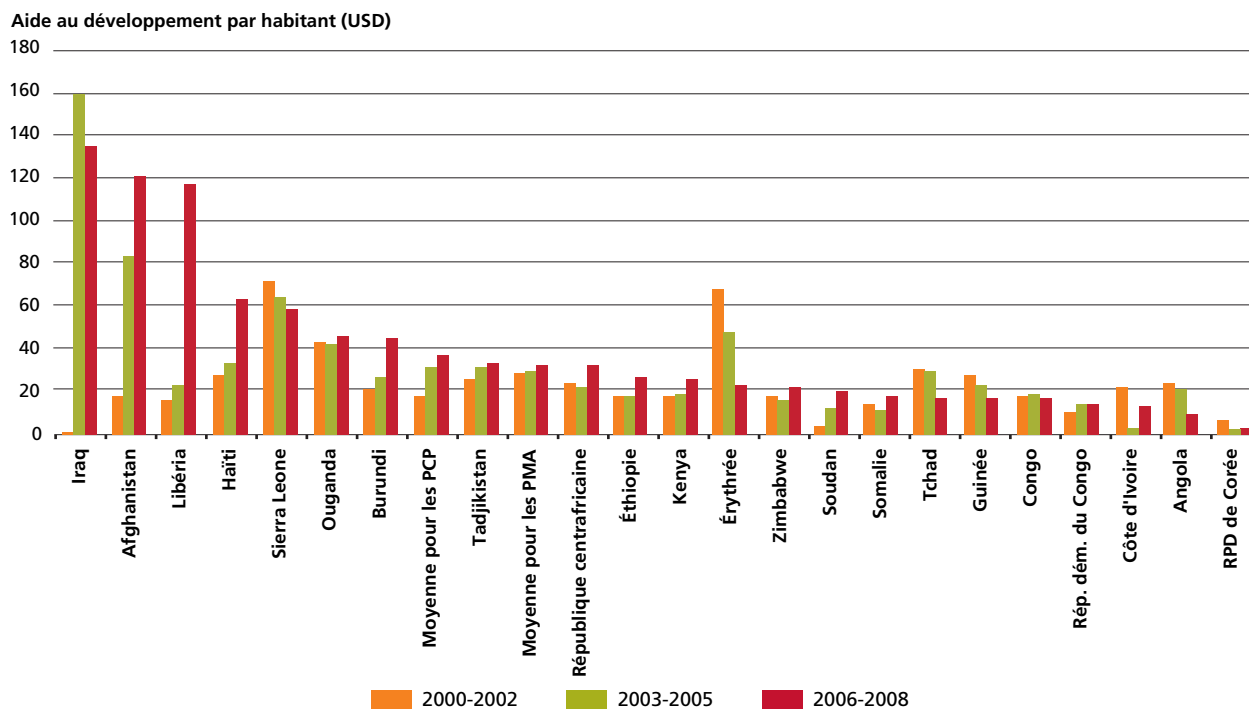
De même, le pourcentage de l'aide au développement consacrée à l'éducation est très faible dans les pays en situation de crise prolongée (3,8 pour cent, comparé à une moyenne de 9,6 pour cent dans les PMA), tandis que l'éducation de base (primaire) reçoit à peine 1,6 pour cent contre une moyenne de 3,5 dans les PMA.

Dans tous les pays en situation de crise prolongée (22 en tout) sauf trois (Angola, Érythrée et Guinée), le pourcentage de l'aide au développement consacrée à l'éducation primaire est moins élevé que le pourcentage moyen relevé pour les PMA (figure 15). Mais en raison du faible niveau de l'APD par habitant dans ces pays, les flux d'aide destinés à l'éducation de base ne peuvent être que limités.

L'éducation joue pourtant, sur le long terme, un rôle essentiel dans l'instauration de la sécurité alimentaire. Il est largement prouvé qu'investir dans l'éducation, surtout dans l'éducation de base, contribue à réduire la faim et la malnutrition en augmentant la productivité des petits exploitants et des agriculteurs de subsistance. De faibles résultats scolaires sont associés à des niveaux élevés de

FIGURE 12

Les schémas de l'aide au développement par habitant varient largement entre pays confrontés à des crises prolongées

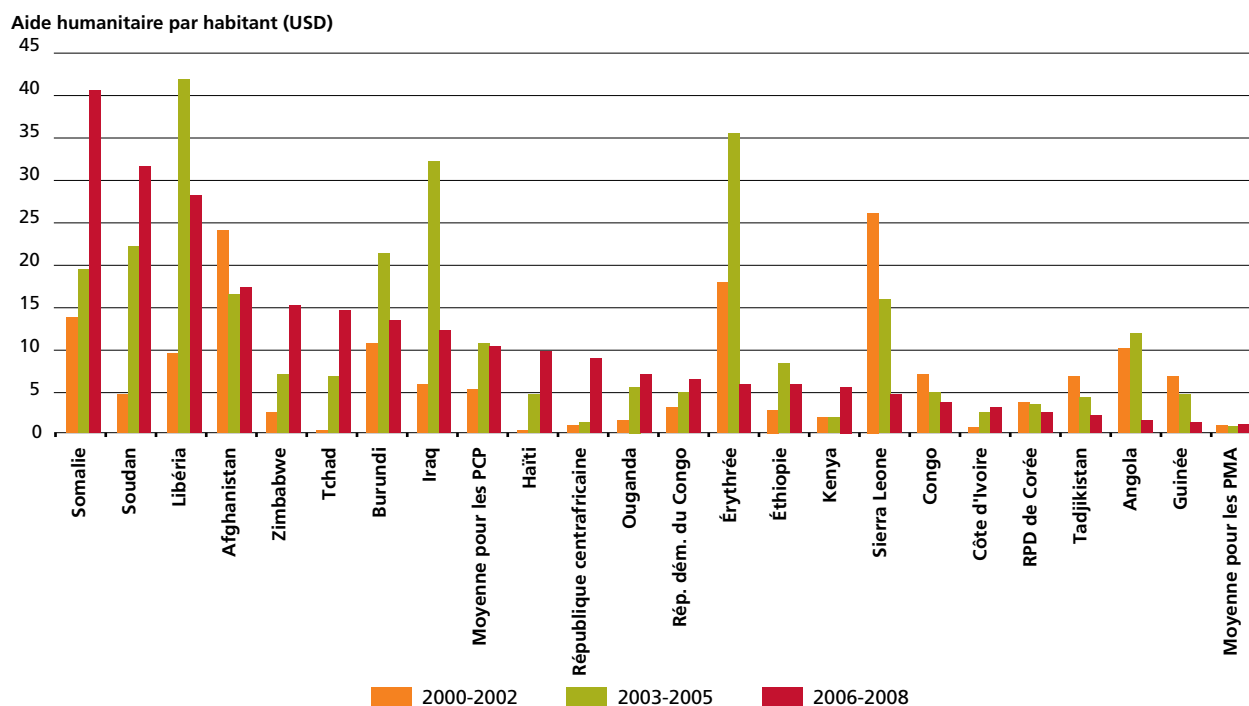


Note: PCP = pays confrontés à des crises prolongées; PMA = pays les moins avancés (à l'exclusion des pays confrontés à des crises prolongées).

Sources: Base de données en ligne du CAD-OCDE; page des Indicateurs du développement dans le monde, sur le site web de la Banque mondiale.

FIGURE 13

L'aide humanitaire est très irrégulière d'une année à l'autre mais, pour les pays confrontés à des crises prolongées, le volume moyen est supérieur à celui des pays les moins avancés



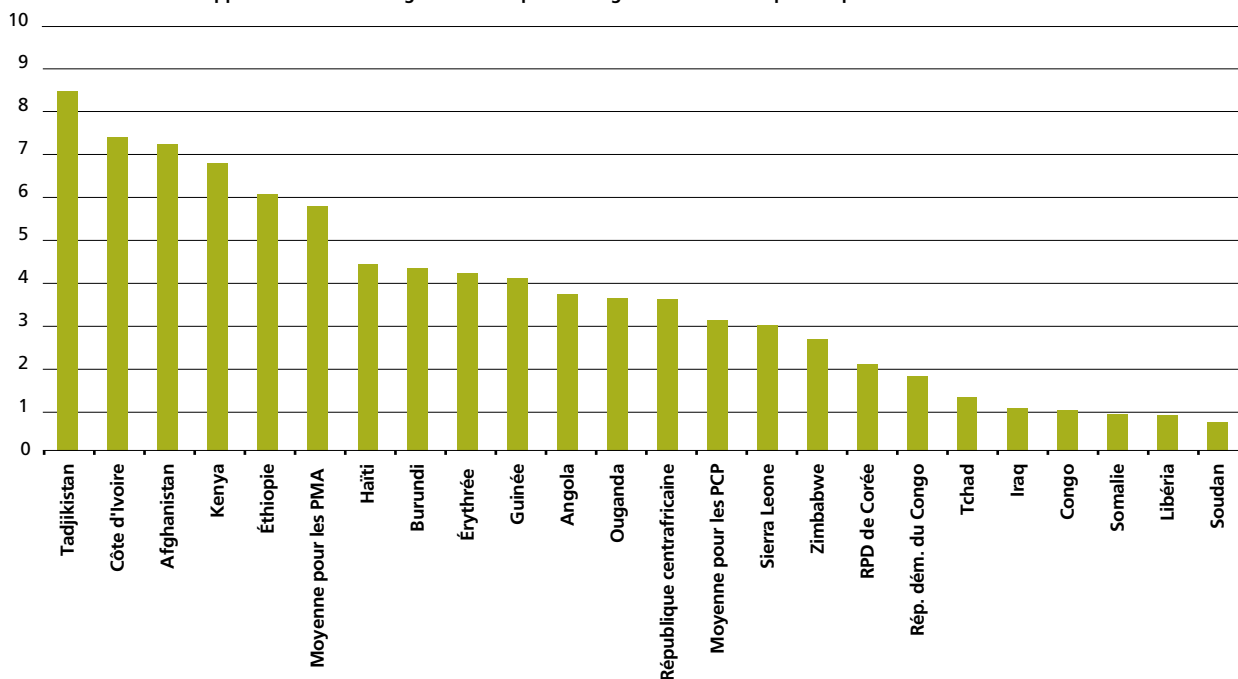
Note: PCP = pays confrontés à des crises prolongées; PMA = pays les moins avancés (à l'exclusion des pays confrontés à des crises prolongées).

Sources: Base de données en ligne du CAD-OCDE; page des Indicateurs du développement dans le monde, sur le site web de la Banque mondiale.

FIGURE 14

L'agriculture, vitale pour l'économie des pays confrontés à des crises prolongées, ne reçoit pourtant qu'une part modeste de l'aide au développement

Part de l'aide au développement allouée à l'agriculture en pourcentage de l'APD totale pour la période 2005-2008

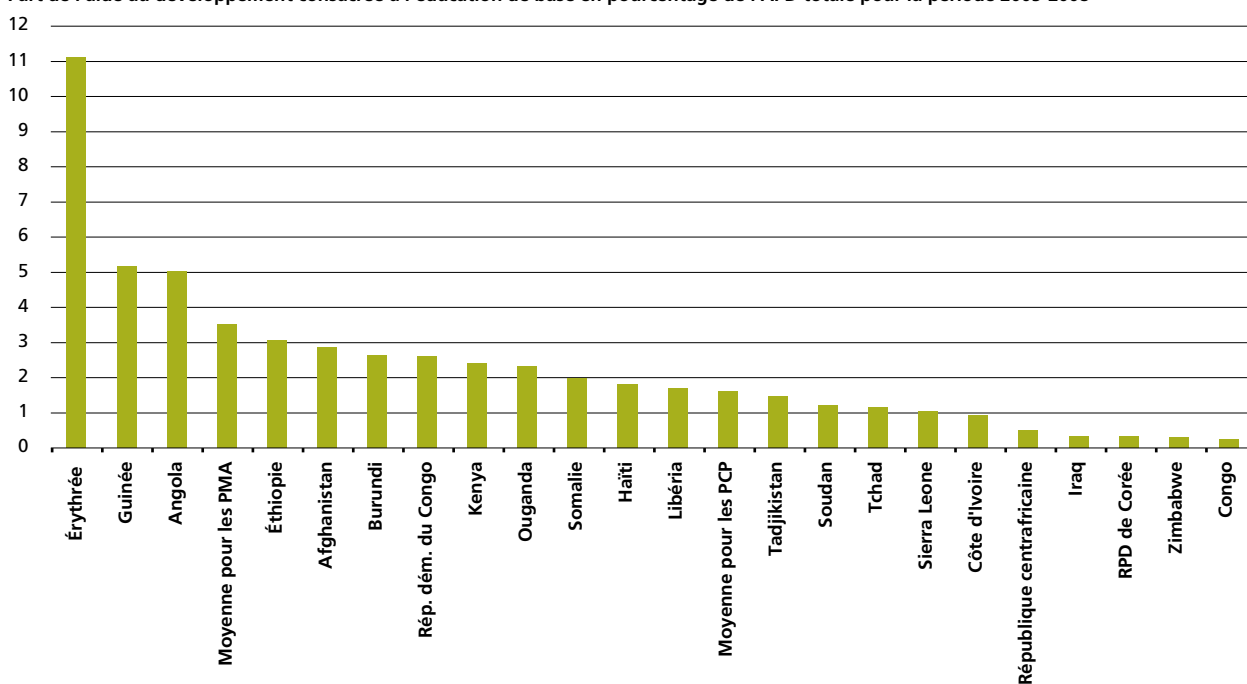


Note: PCP = pays confrontés à des crises prolongées; PMA = pays les moins avancés (à l'exclusion des pays confrontés à des crises prolongées). Source: Base de données SNPC de l'OCDE.

FIGURE 15

La part de l'aide au développement consacrée au soutien de l'éducation de base dans les pays confrontés à des crises prolongées est très réduite, voire souvent inférieure au chiffre moyen des PMA

Part de l'aide au développement consacrée à l'éducation de base en pourcentage de l'APD totale pour la période 2005-2008



Note: PCP = pays confrontés à des crises prolongées; PMA = pays les moins développés (à l'exclusion des pays en situation de crise prolongée). Source: Base de données SNPC de l'OCDE.

malnutrition<sup>58</sup>. Une enquête menée par la Banque mondiale a constaté que la productivité d'un agriculteur ayant fait quatre ans d'école primaire est en moyenne supérieure de 9 pour cent à celle d'un agriculteur n'ayant jamais été scolarisé<sup>59</sup>.

### ■ L'aide alimentaire reste l'intervention humanitaire qui bénéficie du soutien le plus important, surtout dans les pays en situation de crise prolongée<sup>60</sup>

Comme pour l'aide au développement, la part de l'assistance humanitaire totale dévolue à l'agriculture a été réduite (3 pour cent des engagements totaux à l'échelle mondiale en 2009 et 4 pour cent dans les pays en situation de crise prolongée). L'éducation a reçu à peine 2 pour cent de l'aide publique à vocation humanitaire.

Le fait que l'assistance humanitaire soit financée par le biais du processus d'appel commun (CAP) illustre la priorité dont jouit actuellement l'aide alimentaire sur d'autres formes d'aide – tant à l'échelle mondiale que dans les pays en situation de crise prolongée<sup>61</sup>.

L'aide alimentaire est le secteur le mieux financé de l'aide humanitaire. Elle a réussi à mobiliser en moyenne 96 pour cent des crédits mondiaux faisant l'objet d'appels communs entre 2000 et 2008<sup>62</sup>. Le résultat est plus mitigé pour les pays en situation de crise prolongée dont les besoins de financements liés à l'aide alimentaire n'ont été couverts qu'à 84 pour cent pendant la même période (figure 16). En moyenne, la situation du secteur agricole est moins enviable

que celle du secteur de l'aide alimentaire puisqu'il n'a reçu que 44 pour cent des fonds demandés à l'échelle mondiale et 45 pour cent dans les pays en situation de crise prolongée entre 2000 et 2008. De même, pour l'éducation et d'autres secteurs clés tels que l'eau et l'assainissement, les besoins évalués ont été couverts à moins de 50 pour cent.

### ■ L'aide extérieure: quel impact sur les pays en situation de crise prolongée?

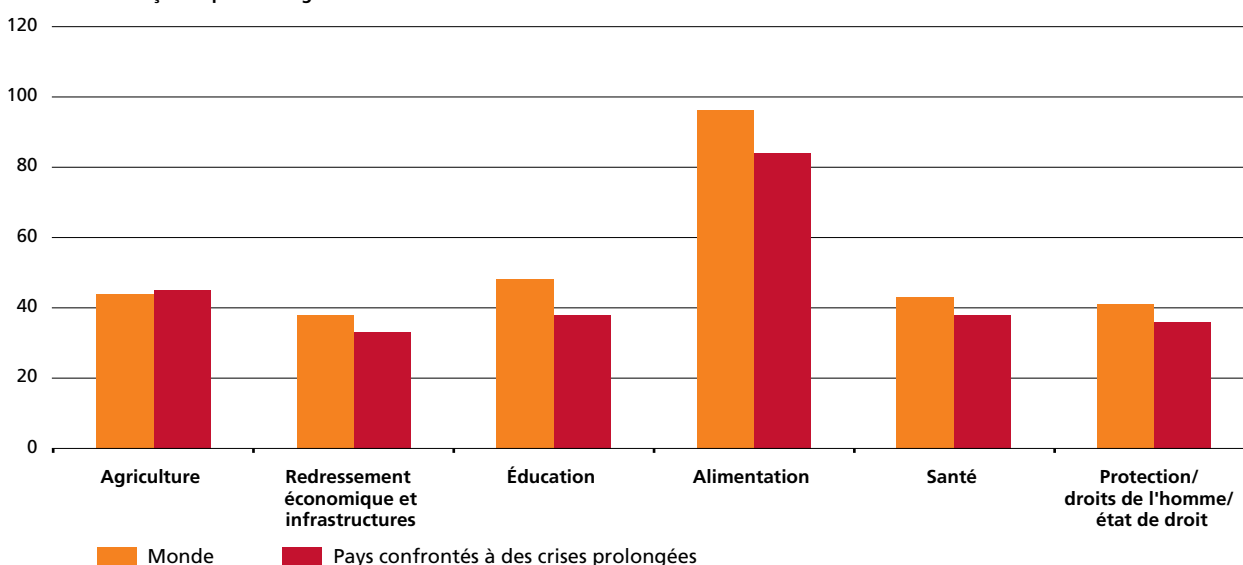
La part de l'aide fournie aux pays confrontés à des crises prolongées devrait être revue à la hausse en tenant compte du fait que ces pays dépendent encore presque tous de l'aide extérieure pour une bonne partie des investissements publics en faveur des pauvres. En même temps, l'assistance humanitaire – qui a augmenté rapidement et constitué une source d'aide capitale sur de longues périodes – devrait être intégrée à l'aide au développement dans le cadre d'une planification et de politiques à long terme, ce qui nécessitera une réflexion innovante sur les modalités d'assistance à envisager pour ces pays.

En ce qui concerne la sécurité alimentaire, les séries de données existantes ne permettent pas un suivi efficace des investissements visant à la réduction de l'insécurité alimentaire de même qu'il est presque impossible d'identifier des initiatives clés, telles que la promotion et la protection des moyens d'existence ou la protection sociale. Ces difficultés d'analyse compromettent la formulation de politiques susceptibles de contribuer à la réduction de l'insécurité alimentaire.

FIGURE 16

La plupart des secteurs ont reçu moins de la moitié des fonds demandés par le biais du processus d'appel commun entre 2000 et 2008

Financements reçus en pourcentage des fonds demandés



Source: Base de données du Système de suivi financier (FTS).

Malgré ces contraintes, l'analyse sectorielle des flux d'aide fournit un certain nombre d'indications. L'aide au développement et l'assistance humanitaire consacrées à l'agriculture dans les pays en situation de crise prolongée sont toutes deux inférieures à leur valeur moyenne respective dans les PMA, bien que ce type d'investissement soit crucial pour le rétablissement et la promotion des moyens d'existence. Le financement de l'éducation de base est également insuffisant si l'on considère son rôle fondamental dans l'instauration de la sécurité alimentaire à long terme. Les gains à long terme en

matière de sécurité alimentaire sont donc compromis. En même temps, le soutien dont bénéficie l'aide alimentaire permet pratiquement de couvrir la totalité des besoins et cette forme d'assistance, qui est essentielle pour sauvegarder des vies et protéger les moyens d'existence dans les pays qui traversent une crise, doit continuer de bénéficier du soutien des donateurs. Des mesures de sensibilisation sont nécessaires pour remédier à l'insuffisance des financements dans certains domaines qui sont importants pour aider les pays à jeter les fondements de la sécurité alimentaire à plus long terme.



# L'assistance alimentaire à des fins humanitaires lors de crises prolongées

### Message clé

L'assistance alimentaire à des fins humanitaires non seulement sauve des vies lors des crises prolongées mais représente aussi un investissement dans la sécurité alimentaire à long terme et le développement futur.

L'assistance alimentaire à des fins humanitaires joue un rôle important dans les situations de crise prolongée. Elle sauve des vies et permet de combattre les pénuries et la misère qui accompagnent bien souvent les crises prolongées.

L'assistance alimentaire à vocation humanitaire est aussi un investissement dans l'avenir du pays. L'aide alimentaire d'urgence, qui préserve l'état nutritionnel et les moyens d'existence tout en soutenant l'instruction, jette des bases solides pour la sécurité alimentaire à plus long terme et constitue un investissement qui peut devenir un puissant moteur de développement. On ne saurait toutefois sous-estimer les nombreux enjeux opérationnels et politiques des interventions effectuées dans un contexte de crise prolongée.

### ■ De l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire: une transition stratégique

La plus grosse part des engagements des donateurs au titre des appels des Nations Unies pour les urgences dans le monde est consacrée, bon an mal an, à l'assistance alimentaire sous forme d'aide alimentaire en nature, de contributions en espèces pour les achats locaux et régionaux d'aliments, de bons d'alimentation et de transferts monétaires fournis directement aux bénéficiaires<sup>63</sup>. Ainsi, 44 pour cent de l'enveloppe initiale de l'appel humanitaire

pour 2009 était destinée à des programmes d'alimentation ou à des activités à composante alimentaire (3,1 milliards d'USD sur les 7 milliards demandés).

Les observateurs s'inquiètent depuis longtemps du fait que l'aide humanitaire – et en particulier les interventions prolongées d'aide alimentaire – peut miner les économies locales et porter atteinte à la production agricole locale. Au cours des années récentes, les importations d'aide alimentaire ont été sensiblement restreintes au profit de pratiques d'achat plus durables et axées sur le développement. L'assistance alimentaire dans les situations de crise n'est plus limitée à l'aide alimentaire pure et simple; le PAM et les institutions qui travaillent dans des contextes de crise prolongée disposent désormais de nouveaux outils. Dans les pays et les zones où les marchés fonctionnent mal, l'assistance alimentaire prend par exemple la forme d'un apport direct d'aliments aux ménages, qui est la forme la plus élémentaire de filet de sécurité. Lorsque des marchés sont en place et qu'il existe des infrastructures de distribution, elle se fait via la fourniture d'espèces ou de bons, qui permettent aux bénéficiaires d'acheter directement des denrées alimentaires dans des magasins agréés. La possibilité d'adapter les interventions au contexte a permis de fournir des aides plus calibrées répondant mieux aux besoins locaux et contribué à apaiser les craintes d'éventuels effets dissuasifs liés à une aide prolongée.

Pour ses distributions de vivres, le PAM, qui est la plus grosse institution d'aide alimentaire, achète aujourd'hui plus de denrées alimentaires qu'il n'en reçoit en nature. En 2009, 80 pour cent des achats du PAM ont été réalisés dans les pays en développement, notamment dans 12 des 22 pays en situation de crise prolongée examinés dans le présent rapport. Le PAM a également revu les modalités d'achat

d'aliments pour lutter plus efficacement contre les causes profondes de la faim: les «achats pour le progrès», une activité lancée en 2008, sont conçus pour renforcer l'accès des petits exploitants et des agriculteurs à faible revenu à des marchés où leurs produits peuvent être vendus à des prix compétitifs. Au Libéria, 5 600 agriculteurs participent à cette initiative, qui devrait permettre de faciliter les liens avec le marché et de renforcer la capacité nationale en matière de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles. Huit pays en situation de crise prolongée, dont l'Afghanistan, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone et le Soudan, figurent parmi les pays pilotes de cette initiative.

### ■ L'assistance alimentaire à des fins humanitaires: un investissement dans l'avenir des pays

Pendant la phase aiguë d'une crise, les filets de sécurité fondés sur l'aide alimentaire – qu'il s'agisse de distributions générales ou ciblées, de transferts monétaires, de programmes de nutrition maternelle et infantile ou de programmes d'alimentation scolaire – sont des interventions destinées à sauver des vies, souvent financées par des processus de mobilisation de ressources à vocation spécifiquement humanitaire. Or ces activités contribuent aussi à préserver les actifs humains, qui constituent un fondement indispensable pour la stabilité future, la sécurité alimentaire et la croissance d'un pays.

L'assistance alimentaire destinée à sauvegarder la situation nutritionnelle des mères et des jeunes enfants est une sérieuse contribution au développement à long terme: quelques mois seulement de carences nutritionnelles dans la première enfance peuvent avoir des conséquences irréversibles et miner la santé, la capacité d'apprentissage et la productivité des individus tout au long de la vie (voir encadré 6). D'après les estimations, la perte de PIB due à la malnutrition va de 2 ou 3 pour cent (cas de nombreux pays<sup>64</sup>) à 11 pour cent (dans certains pays d'Amérique centrale<sup>65</sup>).

Les repas scolaires s'avèrent efficaces pour protéger les personnes vulnérables et sont un facteur de progrès du point de vue de la nutrition, de l'instruction et de la parité hommes-femmes avec, à la clé, une vaste gamme de gains socio-économiques<sup>66</sup>. Dans un contexte d'urgence ou de crise prolongée, l'alimentation scolaire encourage la scolarisation continue des enfants, par la fourniture d'aliments à leur famille, à condition qu'ils fréquentent régulièrement la classe. À l'issue d'une crise ou en période de transition, les programmes d'alimentation scolaire peuvent contribuer à remettre sur pied le système éducatif et inciter de ce fait les personnes déplacées à l'intérieur des frontières et les réfugiés à regagner leurs foyers, par la démonstration que les services de base fonctionnent et qu'un retour est envisageable. Les filets de sécurité reposant sur l'assistance alimentaire incluent aussi des activités

productives de type vivres contre travail et travail contre rémunération, qui servent à reconstituer les actifs communautaires, à sauvegarder les moyens d'existence et à améliorer la résistance des foyers. En Haïti, les programmes de type vivres contre travail et travail contre rémunération sont utilisés pour répondre aux besoins immédiats des populations exposées à l'insécurité alimentaire tout en appuyant la reconstruction d'actifs socio-économiques importants pour les communautés car ils augmenteront la résistance des ménages aux catastrophes (voir encadré 7).

### ■ Les activités humanitaires: entre secours et développement

Le rôle des institutions fournissant une aide alimentaire humanitaire est important: elles procurent aux populations victimes de crises des services de base et des moyens d'existence qui font défaut. Souvent les États n'ont pas les capacités pour pourvoir à ces besoins ou, dans certains cas, ne sont pas disposés à agir.

Les initiatives de développement visant à réduire la pauvreté et à investir dans l'emploi sont souvent inexistantes lors des crises prolongées ou, parfois, leur mise en place est trop timide ou pas assez centrée sur les plus pauvres et ceux qui souffrent de la faim. L'assistance alimentaire à des fins humanitaires peut permettre d'amorcer un mouvement vers le développement en contribuant à réduire les facteurs de risque sous-jacents, à renforcer la résistance et à fournir la base d'un futur système de protection sociale à l'échelle nationale. Elle ne peut toutefois se substituer à d'autres formes d'engagement international efficaces lors des crises, y compris l'offre d'options autres que l'assistance humanitaire. En outre, aucun engagement international ne saurait remplacer un gouvernement national et des systèmes de protection sociale efficaces et soumis à l'obligation de rendre des comptes.

Même si elle est un fondement du développement, l'assistance alimentaire à des fins humanitaires ne peut être tenue pour unique responsable de la concrétisation des objectifs et des principes du développement. Agir conformément aux principes humanitaires, qui prônent l'indépendance et la neutralité, afin de satisfaire des besoins critiques en temps voulu et de manière impartiale, n'est pas toujours compatible avec l'exigence de travailler par le truchement d'institutions centrales ou locales tout en renforçant leurs capacités. Les états confrontés à des crises prolongées n'ont pas de capacités suffisantes pour satisfaire aux besoins de leur population et sont parfois eux-mêmes responsables de la crise sous-jacente, aussi les structures étatiques ne sont-elles d'aucun secours pour faciliter ou canaliser l'assistance destinée à sauver des vies et/ou pour assurer un ciblage impartial des bénéficiaires. Les investissements humanitaires peuvent dans certains cas soutenir les institutions de l'État mais ne sont pas toujours la meilleure solution pour renforcer les capacités à plus long



## ENCADRÉ 6

**La nutrition dans les pays confrontés à des crises prolongées**

Une nutrition adéquate est essentielle pour la croissance, la bonne santé et le développement physique et intellectuel des individus. Elle suppose un régime alimentaire diversifié comprenant des aliments de base, des légumes, des fruits, des aliments d'origine animale et des aliments enrichis<sup>1</sup>. La nutrition est influencée non seulement par les questions d'approvisionnement alimentaire et d'accès aux aliments mais aussi par l'incidence des maladies, les problèmes d'assainissement – notamment l'accès à l'eau potable – et l'existence ou non de services de santé préventive.

Les pays confrontés à des crises prolongées sont caractérisés par une forte ou très forte prévalence de la dénutrition et, de manière récurrente, par une incidence élevée de la malnutrition aiguë (émaciation ou faible rapport poids-taille). Ces conditions limitent le développement des individus et des sociétés: la dénutrition tue (elle est responsable d'un tiers des 8,8 millions de décès annuels d'enfants dans le monde<sup>2</sup>) et elle accroît la morbidité. Les enfants qui souffrent d'un retard de croissance avant l'âge de deux ans (trop chétifs pour leur âge en raison d'une nutrition insuffisante) ont de très faibles chances de réaliser pleinement leur potentiel éducatif et productif. Dans 18 des 22 pays confrontés à des crises prolongées, la prévalence du retard de croissance est supérieure à la moyenne dans les pays en développement, elle-même de 34 pour cent<sup>3</sup>. Les perspectives à long terme de redressement et de développement tant pour les individus qu'à l'échelle du pays sont ainsi compromises<sup>4</sup>.

La prévention et le traitement de la dénutrition lors de crises prolongées exigent un ensemble de mesures. Les mesures d'urgence sont nécessaires pour faire face aux besoins nutritionnels immédiats tandis que les interventions visant au rétablissement de la sécurité alimentaire sont à la base de toute amélioration de la nutrition à long terme. Des mesures ayant pour but de

stabiliser et d'améliorer la consommation alimentaire et l'apport en nutriments sont également nécessaires. À court terme, la meilleure solution peut consister à distribuer des préparations alimentaires formulées pour répondre aux besoins nutritionnels de groupes cibles spécifiques, tels que les jeunes enfants exposés au risque de dénutrition et les ménages qui, ayant été déplacés ou étant privés de combustible, ne peuvent assurer la cuisson des aliments<sup>5</sup>.

La prévention de la dénutrition (retard de croissance) chez les enfants entre le moment de la conception et l'âge de deux ans est aussi importante que le traitement de l'émaciation. La priorité doit donc être accordée non seulement au traitement de la malnutrition aiguë mais aussi à la prévention de la dénutrition chez les jeunes enfants, en améliorant l'apport en nutriments des enfants mais sans oublier celui des femmes enceintes et des mères allaitantes. Dans la pratique, ces interventions doivent donc toucher les femmes enceintes, les mères allaitantes, les enfants âgés de 6 à 24 mois et les enfants souffrant d'émaciation modérée ou sévère.

<sup>1</sup> Voir entre autres: M. Golden. 2009. Proposed nutrient requirements of moderately malnourished populations of children. *Food and Nutrition Bulletin*, 30: S267-S343; et S. De Pee et M.W. Bloem. 2009. Current and potential role of specially formulated foods and food supplements for preventing malnutrition among 6-23 month-old children and for treating moderate malnutrition among 6-59 month-old children. *Food and Nutrition Bulletin*, 30: S434-S463.

<sup>2</sup> R.E. Black, L.H. Allen, Z.A. Bhutta, L.E. Caulfield, M. de Onis, M. Ezzati, C. Mathers et J. Rivera. 2008. Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences. *Lancet*, 371: 243-260; UNICEF. 2009. *La situation des enfants dans le monde 2009. La santé maternelle et néonatale*. New York, États-Unis d'Amérique.

<sup>3</sup> UNICEF (2009), voir note 2.

<sup>4</sup> C.G. Victora, L. Adair, C. Fall, P.C. Hallal, R. Martorell, L., Richter et H.P.S. Sachdev. 2008. Maternal and child undernutrition: consequences for adult health and human capital. *Lancet*, 371: 340-357.

<sup>5</sup> Voir entre autres S. De Pee, J. van Hees, E. Heines, F. Graciano, T. van den Briel, P. Acharya et M.W. Bloem. 2008. Ten minutes to learn about nutrition programming. *Sight and Life Magazine*, 3(Suppl.): 1-44.

terme. L'État n'est pas forcément perdant; au contraire, entretenir chez tous la perception de la neutralité des institutions humanitaires est essentiel pour que ces dernières puissent, après la crise, travailler avec les États et les communautés touchées et être considérées comme des partenaires du développement crédibles et dignes de confiance.

L'assistance alimentaire à des fins humanitaires peut également être utile pour jeter les bases de la sécurité alimentaire et du développement futur en renforçant la préparation aux catastrophes et la réduction des risques et en

préservant la nutrition, l'instruction et les moyens d'existence. Lorsqu'une crise prolongée est causée ou compliquée par la récurrence de catastrophes naturelles, l'aide alimentaire à des fins humanitaires offre l'occasion de mettre en place de telles mesures. Le développement du programme de protection des facteurs de production en Éthiopie (PSNP) – dont on connaît le succès et qui atteint environ 7,3 millions d'habitants des zones rurales par le biais de transferts d'aliments ou d'espèces pour couvrir les périodes de soudure tout en créant des avoirs communautaires – est en partie fondé sur l'expérience de décennies d'interventions d'aide alimentaire à vocation



## ENCADRÉ 7

**Haïti: l'assistance alimentaire à des fins humanitaires renforce la résistance aux catastrophes**

Haïti est aux prises avec une crise prolongée complexe, entretenue par la violence urbaine, les catastrophes naturelles récurrentes et l'impact de la crise économique mondiale. Une aide alimentaire d'urgence a été fournie après les émeutes de la faim d'avril 2008, trois cyclones successifs et une tempête tropicale en août et septembre 2008 ainsi qu'un tremblement de terre en janvier 2010.

Il a fallu innover pour exploiter au mieux l'effort humanitaire massif afin d'appuyer le redressement et la sécurité alimentaire à plus long terme, ce qui supposait le renforcement de la résistance en cas de nouvelles catastrophes. L'accent mis au départ sur les distributions générales d'aliments a été rectifié en faveur de transferts

plus ciblés, pour tenir compte de la persistance de besoins aigus. Parmi ces changements figuraient l'accélération des programmes d'alimentation scolaire et de nutrition d'appoint dans les zones touchées. Compte tenu de la vulnérabilité des personnes aux chocs déclenchés soudainement, les agences d'aide ont commencé à privilégier les activités fondées sur le travail, assistées par le biais de programmes de type vivres contre travail et travail contre rémunération, afin d'aider les ménages vulnérables à surmonter la crise et à renforcer les actifs communautaires et familiaux dans le but de réduire les risques liés à de nouvelles catastrophes et d'être mieux à même d'y résister.

humanitaires réalisées dans différents pays suite à des catastrophes et à des famines. Ce programme éthiopien associe l'idée de vulnérabilité, telle que l'entendent les institutions d'aide alimentaire à vocation humanitaires avec, entre autres composantes, les enseignements retenus lors de programmes réussis de développement d'actifs communautaires tels que le MERET, un programme gouvernemental assisté par le PAM pour soutenir la gestion durable des sols et de l'eau et une productivité accrue dans les communautés exposées à l'insécurité alimentaire. Le PSNP est également un exemple de la manière dont les pays qui émergent de crises prolongées peuvent instaurer des programmes d'assistance à long terme pour les groupes vulnérables sur la base de l'expérience acquise en matière de filets de sécurité reposant sur l'assistance alimentaire humanitaire.

Dans les situations où les capacités de l'État sont particulièrement faibles ou lorsque la violence et les violations des droits perpétuent la crise, la possibilité d'un transfert des activités à un État responsable et réactif est moins concrète, mais l'assistance n'en demeure pas moins un atout pour préserver les actifs humains et communautaires de toute perte ou dégradation ultérieure. Pendant des années, ce fut le cas au Soudan où le conflit et son cortège de violations des droits de l'homme ont causé des famines meurtrières parmi la population civile. Les limites de l'assistance alimentaire à des fins humanitaires sont restées claires tant qu'on a laissé persister les causes sous-jacentes de la faim (le conflit et les violations des droits ont provoqué la famine de 1988 à laquelle 250 000 personnes ont succombé)<sup>67</sup>. L'accord de paix consolidé de 2005 a marqué le début d'une période qui a permis d'envisager la transition vers une forme d'assistance alimentaire humanitaire plus propice au redressement. À ce stade, les distributions de vivres ont pu soulager les besoins de

première nécessité tout en contribuant à renforcer la confiance des communautés dans le processus de paix. Les rapatriés ont été particulièrement pris en compte dans le ciblage de l'assistance alimentaire, afin de les aider à faire la soudure pendant les mois écoulés entre la réinstallation et la première récolte obtenue sur leurs terres. Une étude récente concernant le Soudan a montré que les besoins d'assistance alimentaire des rapatriés sont les plus élevés à leur arrivée et que la fourniture de cette aide est l'un des facteurs qui a le plus d'impact sur la réintégration de ce groupe et la reprise d'activités<sup>68</sup>.

### ■ Difficultés et risques de l'assistance alimentaire lors des crises prolongées

Les crises prolongées présentent des enjeux et des risques nombreux que les agences d'aide doivent gérer efficacement pour que l'assistance alimentaire à des fins humanitaires puisse à la fois remplir son objectif de sauver des vies et fournir une base solide pour la sécurité alimentaire à plus long terme.

#### Maintenir l'espace humanitaire

Dans bon nombre de situations de crises prolongées, les acteurs de l'aide humanitaire sont tiraillés entre l'impératif humanitaire – répondre aux besoins alimentaires immédiats des personnes – et le respect des principes humanitaires de base que sont la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. Les institutions peuvent faire des compromis sur les principes afin d'obtenir et de maintenir l'accès aux populations vulnérables. Par exemple, le PAM a coordonné ses opérations au nord du Sri Lanka en 2006-09 avec l'armée sri-lankaise dont le rôle a été déterminant pour faciliter les livraisons d'importantes quantités de vivres dans la région septentrionale. Il se peut néanmoins que le concours de

l'armée ait compromis la perception de neutralité et d'indépendance totales de l'effort humanitaire, situation qui peut compliquer les relations futures avec les communautés tamoules dans le nord du pays.

La nécessité d'équilibrer des priorités conflictuelles afin de créer et de maintenir un « espace humanitaire » est une constante de l'assistance alimentaire dans bon nombre de crises prolongées du monde actuel. Les enjeux sont élevés; comme on l'a vu plus haut, il est essentiel de préserver l'image de neutralité des institutions d'aide humanitaire pour leur permettre, pendant et après une crise, de travailler efficacement dans les zones touchées par des conflits. Toute perception d'une absence de neutralité et d'indépendance de l'aide humanitaire vis-à-vis du pouvoir politique peut être dangereuse ou mortelle aussi bien pour les agents humanitaires que pour les populations qu'ils veulent assister. En Afghanistan, des employés d'organisations humanitaires ont été attaqués par des groupes de rebelles armés en raison de leur association réelle ou supposée avec le gouvernement ou les forces de coalition. Cette situation a eu des répercussions négatives sur la sécurité du personnel et sur sa capacité à atteindre les éventuels bénéficiaires. L'insurrection frappant de plus en plus des agents humanitaires, certaines organisations ont complètement cessé leurs opérations dans certaines parties du pays. D'une certaine façon, dans un nombre croissant de crises prolongées, les agents humanitaires doivent voir plus loin que la nécessité d'être perçus comme neutres, indépendants et impartiaux dans un pays déterminé et considérer leur position dans le concert international – qu'il s'agisse des acteurs de la politique, des tendances et des événements – ainsi que les répercussions probables de ces liens sur leurs opérations futures.

### Ne pas causer de préjudice

L'aide alimentaire à des fins humanitaire est parfois la ressource la plus précieuse dans des environnements de crise prolongée, caractérisés par la pénurie de services, l'éloignement géographique et, souvent, l'insécurité. Les modalités de ciblage et de livraison peuvent avoir une incidence sur le tissu des relations socio-économiques locales. Au Sud du Soudan dans les années 90, si des Nuer d'Ayod ont été recrutés dans les milices qui effectuaient des incursions dans les terres des Dinka, c'est en partie parce que les Nuer estimaient que les opérations de secours dans leur région étaient négligées<sup>69</sup>. En Somalie, le choix d'une communauté comme bénéficiaire plutôt que sa voisine, surtout si la communauté exclue ne perçoit pas de différence entre leurs situations respectives, peut entraîner des conflits et des raids<sup>70</sup>.

Les agences d'aide s'efforcent de limiter les effets indésirables de leurs opérations sur la sécurité et la protection des bénéficiaires. Par exemple, vu l'historique de la violence en Haïti, et en particulier à Port-au-Prince, la prévention de la violence pendant les distributions de vivres après le tremblement de terre de janvier 2010 a été une

préoccupation essentielle pour le PAM. Des mesures de protection ont été intégrées d'emblée dans les activités d'aide alimentaire du PAM, notamment des messages clairs sur le ciblage et les droits afin de prévenir les malentendus et les conflits, la mise à disposition d'espaces sûrs et de soutien supplémentaire pour les femmes enceintes, les personnes âgées et les handicapés aux sites de distribution des aliments, et la diffusion de la politique de tolérance zéro du PAM en matière d'exploitation et d'abus à caractère sexuel.

### ■ Quelle conclusion en tirer pour l'assistance alimentaire lors de crises prolongées?

Des approches novatrices et basées sur des principes sont nécessaires pour répondre aux défis posés par les opérations dans des environnements de crise prolongée. À cet égard, les efforts réalisés ces dernières années par les organisations qui fournissent une aide alimentaire à des fins humanitaires pour intégrer une « dimension de protection » dans leurs activités d'assistance sont prometteurs. Partant du travail réalisé par l'Oxfam et le Comité international des secours (IRC) et travaillant avec le groupe sectoriel sur la protection du Comité permanent interorganisations (IASC), le PAM a entrepris ces dernières années des activités de recherche et de formation ayant pour but de renforcer l'analyse des besoins des bénéficiaires en matière de protection dans les environnements complexes, plaider plus efficacement en faveur de l'accès humanitaire, gérer les perceptions concernant la neutralité et l'impartialité de l'institution et programmer l'assistance alimentaire de manière à « ne pas causer de préjudice ».

L'assistance alimentaire à des fins humanitaires, qui sauve des vies, est de surcroît un investissement dans l'avenir. Le passage de l'aide alimentaire classique à une panoplie d'outils d'assistance alimentaire complétée par des options novatrices concernant les achats vivriers permet de veiller à ce qu'une assistance appropriée soit fournie et d'optimiser les chances que l'assistance alimentaire à des fins humanitaires puisse jeter des bases solides pour la sécurité alimentaire à plus long terme.

L'objectif premier de l'assistance alimentaire à vocation humanitaire est de répondre à des besoins individuels critiques. Elle n'est pas censée se substituer à d'autres formes efficaces d'engagement international face aux crises ou remplacer les changements structurels et sociétaux ainsi que les pratiques de bonne gouvernance nécessaires à l'échelle des pays. Si l'assistance alimentaire fournie lors de crises prolongées peut favoriser le développement à plusieurs égards, les attentes dans ce domaine doivent être réalistes et il ne faut pas lui faire porter la responsabilité de la concrétisation des objectifs et des principes du développement, mais la considérer au contraire comme l'une des composantes d'un ensemble d'interventions essentielles dans les situations de crise. S'agissant d'action humanitaire, l'obligation de rendre des comptes s'exerce avant tout vis-à-vis des personnes à qui cette aide est destinée.



## Favoriser la protection sociale lors des crises prolongées

### Message clé

Les systèmes de protection sociale jettent des bases indispensables sur lesquelles reconstruire les sociétés confrontées à des crises prolongées. Dans les situations caractérisées par une capacité financière, institutionnelle et opérationnelle limitée, les programmes de protection sociale sont toutefois généralement de brève durée, axés sur les secours d'urgence ou financés de l'extérieur.

Au-delà des améliorations dans le domaine de l'assistance alimentaire à des fins humanitaires, l'intérêt pour des mesures de protection sociale plus étendues dans le secteur du développement grandit considérablement. La protection sociale comprend les filets de sécurité, les assurances et plusieurs formes d'interventions sectorielles en faveur de la santé, de l'éducation, de la nutrition et de l'agriculture<sup>71</sup>. De nouvelles initiatives voient le jour à l'échelle mondiale, telle que l'Initiative des Nations Unies pour un socle de protection sociale, et au niveau régional avec le Réseau interaméricain de protection sociale. À l'échelon national, les expériences se multiplient. On peut citer notamment le programme de protection des moyens de production en Éthiopie (PSNP) et le programme servant de filet de sécurité contre la faim au Kenya. Parfois, ces composantes sont inscrites dans la législation régissant un domaine spécifique, tel que le salaire minimum sur le marché de l'emploi, et ouvrent donc la voie, en matière de protection sociale, à des approches dites «de transformation» fondées sur les droits.

La protection sociale peut être assurée à travers des mécanismes officiels ou informels. Ces derniers comprennent les pratiques de soutien et de partage au sein des communautés et entre elles, tandis que les premiers concernent des prestations fournies sur une base publique (par l'État) ou privée (par le biais d'arrangements contractuels). Le financement des mesures publiques peut être de source nationale ou extérieure (par des donateurs), tandis que les mécanismes privés comportent surtout des produits d'assurance commerciaux.

Il importe néanmoins de bien faire la différence entre un véritable «système» et un ensemble disparate de programmes. Les pays peuvent en effet disposer de

composantes de protection sociale (comme l'assurance et les transferts) mais tant que celles-ci ne sont pas institutionnelles, c'est-à-dire intégrées dans les budgets nationaux, les structures, les politiques fiscales et de l'emploi ainsi que dans les processus politiques – tant qu'elles ne font pas partie d'un contrat social dynamique entre l'État et les citoyens – elles ne constituent pas un système de protection sociale de plein droit. Bon nombre de pays confrontés à des crises prolongées possèdent un assortiment de mesures dans ce domaine mais pas de système authentique de protection sociale.

L'un des débats les plus difficiles vise la protection sociale lors de crises prolongées. Dans un tel contexte, les problèmes de l'aide humanitaire et du développement sont largement mêlés et tout débat sur la protection sociale est conditionné par les interactions complexes entre ces deux aspects. Même si la fusion des deux domaines est de plus en plus perçue comme une nécessité<sup>72</sup>, les progrès réalisés dans la conception de systèmes de protection sociale lors de crises prolongées demeurent fragiles.

### ■ La protection sociale lors des crises prolongées

De manière générale, la protection sociale peut être considérée sous divers angles, notamment la composition (la répartition entre filets de sécurité et assurance), la forme (officielle ou informelle), la source de financement (nationale ou assistée de l'extérieur) et les capacités de mise en œuvre inhérentes au système. Sur la base de ces critères généraux, les pays confrontés à des crises prolongées présentent chacun une situation qui combine plusieurs de ces caractéristiques.

On relève en général des insuffisances au niveau du cadre sur lequel les pouvoirs publics s'efforcent d'asseoir la protection sociale. Des éléments de protection sociale existent de manière diffuse mais incomplète dans les stratégies de sécurité alimentaire, de réduction de la pauvreté ou de développement<sup>73</sup>.

Les effets combinés des taux élevés de pauvreté, des contraintes budgétaires et des recettes fiscales limitées étouffent les capacités de redistribution des pays<sup>74</sup>. Comme indiqué précédemment, les pays confrontés à des crises prolongées dépendent en général largement des financements extérieurs pour leurs principaux services et investissements socio-économiques. Cette dépendance

remet sérieusement en cause le principe de l'accessibilité économique et de la durabilité de la protection sociale dans les pays ayant des ressources limitées.

Face à l'ampleur des investissements extérieurs, les décisions relatives à la protection sociale sont inévitablement liées aux efforts déployés pour optimiser l'efficacité de l'aide. Comme l'indique l'Organisation de coopération et de développement économiques<sup>75</sup>, «... notre action [en matière de protection sociale] doit être harmonisée avec les politiques nationales, conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et au Programme d'action d'Accra». Il s'ensuit que le volume important des investissements extérieurs dans ces pays peut créer l'incertitude sur l'appropriation nationale des programmes de protection sociale.

Les capacités institutionnelles en matière de contrôle et d'orientation sont souvent faibles. La responsabilité de la protection sociale est généralement éclatée entre divers ministères, organismes officiels ou autres acteurs; les institutions qui partagent des compétences dans ce domaine sont souvent loin d'être aussi influentes que ne le serait, par exemple, un ministère des Finances. Les capacités techniques, administratives et d'exécution sont généralement limitées, comme le montre une étude récente sur l'Afrique occidentale et centrale<sup>76</sup>.

Ce sont les mécanismes informels qui, en grande partie, couvrent les besoins de protection sociale. Seulement environ 20 pour cent de la population mondiale a accès à une protection sociale en bonne et due forme<sup>77</sup>.

Les instruments et les programmes de protection sociale sont limités en ce qui concerne l'échelle, la couverture, la durée et le niveau des prestations. Le filet de sécurité le plus important en Afrique est le PSNP éthiopien, avec un effectif de 7,3 millions de ménages exposés à l'insécurité alimentaire. La taille moyenne des programmes en Afrique australe est bien inférieure à 500 000 bénéficiaires<sup>78</sup>. Dans l'ensemble, les résultats relevés pour des pays comme l'Afghanistan,

Haïti, le Soudan et le Zimbabwe sont plutôt médiocres en ce qui concerne l'application de mesures de protection sociale<sup>79</sup>.

Les filets de sécurité jouent un rôle essentiel parmi les différentes mesures de protection sociale et les interventions sectorielles – notamment la fourniture de services (comme l'accès aux écoles et aux centres de soins) – demeurent un élément clé de la protection sociale dans les situations complexes. Les filets de sécurité sont fournis avant tout sous forme de transferts de vivres, souvent dans le cadre d'interventions d'urgence à plus grande échelle. Par exemple, en 2008, plus de 2,5 millions de tonnes d'aliments ont été livrés aux pays en situation de crise prolongée, dont 82 pour cent environ dans le cadre de secours d'urgence<sup>80</sup>. Pour les filets de sécurité en général, et pour l'aide d'urgence en particulier, l'utilisation d'une assistance sous forme de transferts monétaires reste comparativement plus rare, surtout après un conflit<sup>81</sup>.

Dans ce contexte général, un certain nombre de problèmes incontournables peuvent surgir lors de la formulation des plans de protection sociale dans les pays confrontés à des crises prolongées ainsi qu'une série d'innovations qui peuvent éclairer la définition des politiques et programmes de protection sociale. Ils sont passés en revue ci-après.

### ■ Problèmes incontournables et innovations

En général, la protection sociale est au cœur de trois débats essentiels liés aux contextes de crises prolongées<sup>82</sup>:

Le premier point concerne la transition de l'aide d'urgence sur une base annuelle à des approches de développement pluriannuelles. On explore de nouvelles options, pour passer de l'aide humanitaire axée sur les besoins chroniques à des approches favorisant le développement qui soient plus prévisibles et à long terme (voir encadré 8).

#### ENCADRÉ 8

### Un soutien prévisible pour des besoins prévisibles: le filet de sécurité contre la faim au Kenya

Le Programme servant de filet de sécurité contre la faim au Kenya est un programme placé sous l'égide du ministère du Développement du Kenya septentrional et autres terres arides. Il vise les quatre districts les plus étendus et les plus pauvres de la région aride située au Nord du pays et utilise les transferts d'espèces pour répondre aux besoins de consommation des ménages exposés à l'insécurité alimentaire. Le programme est assisté par un don du ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID). La phase I du programme vise 60 000 ménages bénéficiaires d'ici la fin de 2010. La phase II comportera un élargissement à

300 000 ménages environ. Le programme est hautement innovant et teste des approches telles que l'enregistrement des ménages grâce à la biométrie, la saisie de données en temps réel et un système efficace de transfert d'espèces en milieu rural reposant sur des technologies d'identification biométrique, des terminaux au point de vente et le téléphone mobile. Des services financiers d'avant-garde, bancaires et autres, atteignent ainsi les zones les plus pauvres du Kenya.

Source: DFID. 2009. *DFID Kenya Social Protection Programme Annual Review*. Nairobi.

Ainsi, en Éthiopie, l'introduction d'une approche fondée sur les droits à des prestations<sup>83</sup> dans le cadre du PSNP a connu plusieurs étapes d'évolution institutionnelle. Le PSNP tire des enseignements de l'expérience d'amélioration de la prévisibilité acquise lors du précédent programme de garantie de l'emploi, un programme de grands travaux axé sur les secours d'urgence (jusqu'en 2000) et divers enseignements tirés de la première année de mise en œuvre (2005).

Le deuxième point porte sur la nécessité d'examiner l'efficacité et l'efficience des programmes en place. Cet examen inclut l'examen stratégique et opérationnel du ciblage, de la couverture et des résultats des différents instruments de protection sociale. Par exemple, le ministère palestinien des Affaires sociales a entrepris la formulation d'une stratégie nationale pour le secteur de la protection sociale<sup>84</sup>. C'est l'une des premières tentatives pour évaluer les programmes de protection sociale en Cisjordanie et à Gaza et les fonder dans un cadre stratégique cohérent.

Le troisième point aborde la question de l'innovation en cours pour favoriser l'autonomisation et les programmes fondés sur les droits. Un certain nombre d'initiatives voient le jour pour renforcer l'inclusion sociale des populations marginalisées et préconiser des engagements élémentaires de protection sociale. En 2006, plusieurs pays africains ont signé l'appel «de Livingstone» qui plaide en faveur d'une intensification de la collaboration et des engagements sur la protection sociale. Cette action a abouti à une nouvelle série de consultations menées par l'Union africaine en 2008 et en particulier à une recommandation visant à «... insérer dans les budgets nationaux des ouvertures de crédits spécifiques pour la protection sociale, qui ne devraient pas être inférieures à 2 pour cent du PIB»<sup>85</sup>.

Ces exemples montrent que la protection sociale recèle un certain nombre de problèmes combinés; les débats portent invariablement sur la nécessité d'un arbitrage optimal entre l'aide humanitaire et les interventions de développement pour soutenir la sortie de crise. Bien que le financement intérieur de la protection sociale présente d'immenses difficultés, du moins à court terme, un nouvel élan est donné en faveur d'une remontée de la protection sociale dans l'ordre des priorités politiques (voir encadré 8), notamment par la formation d'alliances novatrices et le partage d'une vaste gamme de pratiques de mise en œuvre ayant fait leurs preuves<sup>86</sup>. Les initiatives futures de recherche appliquée devraient reposer sur l'intérêt et la demande dont la protection sociale fait de plus en plus l'objet, tout en apportant des preuves crédibles et spécifiques au contexte pour appuyer les processus décisionnels.

Sur un autre plan, ces considérations démontrent clairement les liens qui existent entre la protection sociale et les interventions visant à la croissance: sans croissance, les perspectives de financement de la protection sociale par des ressources endogènes sont presque nulles mais sans protection sociale, les schémas de croissance future risquent d'être moins efficaces du point de vue de l'inclusion et de

l'action pro-pauvres. Ce dilemme suppose un certain nombre de choix sur la manière dont ces interventions sont exécutées et séquencées (en vue de réduire les inégalités ou de promouvoir la croissance).

### ■ Chronologie des interventions en faveur de la sécurité alimentaire

La protection sociale relève essentiellement de mesures prises par les pouvoirs publics, ce qui oblige à définir la portée et le volume de l'assistance fournie par l'État en matière de sécurité alimentaire. Traditionnellement, les mesures de protection sociale à caractère officiel dans les économies développées ont toujours été introduites après une période de développement économique soutenu<sup>87</sup> et c'est la raison pour laquelle un débat animé a lieu dans les pays en développement sur l'opportunité et la viabilité d'une chronologie différente – à savoir, introduire des mesures de protection sociale de vaste envergure *avant* de consolider les performances économiques. Comment des budgets publics restreints devraient-ils être répartis entre des priorités concurrentes? Les pays devraient-ils investir dans la productivité agricole ou élargir les filets de sécurité en faveur des personnes âgées? Ces questions sont d'autant plus brûlantes dans les situations de crise prolongée.

Un certain nombre de considérations peuvent éclairer ces choix. Dans le cas des pays qui sortent d'un conflit, la protection sociale pourrait permettre de réduire la probabilité de conflits futurs<sup>88</sup> et devrait donc peut-être passer avant les politiques sectorielles et générales<sup>89</sup>. En outre, de nouveaux éléments suggèrent que les avantages et les inconvénients respectifs de l'efficacité économique et de l'équité sociale sont peut-être moins marqués qu'on ne pourrait le croire<sup>90</sup>. En particulier, la protection sociale, loin de retarder ou de compromettre la croissance, peut contribuer à la promouvoir de trois manières, comme indiqué dans les paragraphes qui suivent.

La première concerne les investissements destinés à valoriser le capital humain. L'amélioration de la nutrition infantile peut renforcer le développement intellectuel, les résultats scolaires et la productivité pendant la vie active et, par conséquent, augmenter le potentiel d'amélioration des revenus (voir encadré 9)<sup>91</sup>.

La deuxième est liée à l'adoption de moyens d'existence plus risqués mais plus rémunérateurs. C'est un domaine où un certain nombre de liens pourraient être établis entre les mesures de protection sociale et l'action en faveur de la sécurité alimentaire<sup>92</sup>. Les résultats des agriculteurs peuvent en effet rester en deçà de l'optimum en raison de pratiques excessivement prudentes. La protection sociale pourrait jouer un rôle important en instaurant un socle sur lequel fonder des stratégies plus risquées mais plus payantes.

Une troisième possibilité est centrée sur l'atténuation de certaines défaillances des marchés (voir encadré 10).

Prises ensemble, ces considérations ont permis de

### ENCADRÉ 9

#### Les vivres pour l'éducation lors de crises prolongées: expériences positives dans les camps de PDI

Les programmes de vivres pour l'éducation (VPE) comprennent deux modalités: les repas scolaires consommés sur place et les rations à emporter. Dans le cadre de travaux récents, l'impact des VPE a été étudié dans 31 camps de PDI dans le Nord de l'Ouganda. Sur la base d'enquêtes sur un échantillon d'environ 1 000 ménages, menées en 2005 et 2007, l'évaluation a permis de constater que les repas scolaires consommés sur place et les rations à emporter réduisent la prévalence de l'anémie de 19,2 pour cent et de 17,2 pour cent respectivement chez les enfants âgés de 10 et 13 ans. De plus, le retard de croissance chez les enfants d'âge préscolaire baisse de manière significative dans les

ménages dans lesquels les enfants bénéficient de l'alimentation scolaire, sans doute en raison d'une nouvelle répartition des schémas de consommation au sein de la famille. Ce gain est essentiellement concentré chez les enfants les plus jeunes non scolarisés, âgés de 6 à 35 mois, dont le poids réagit plus vite à une modification du régime alimentaire. En conséquence, même lors de crises prolongées, il est souvent possible de jeter les bases d'un développement à long terme.

Sources: S. Adelman, H. Alderman, D. Gilligan and J. Konde-Lule. 2008. *The impact of alternative food for education programs on child nutrition in northern Uganda*. Version préliminaire. Washington, see footnote 1, États-Unis d'Amérique, IFPRI.

### ENCADRÉ 10

#### L'assistance alimentaire fondée sur les transferts d'espèces: quelques exemples en Afghanistan, Cisjordanie et bande de Gaza

En 2009, le PAM et ses partenaires ont mis en œuvre un certain nombre de programmes de transferts d'espèces qui fournissent une assistance alimentaire de qualité tout en stimulant les entreprises locales et le secteur agricole. Deux programmes de bons en situation de crises prolongées sont ici mis en exergue.

En Afghanistan, le PAM a exécuté un projet pilote de six mois prévoyant la remise de bons à 10 000 handicapés, à des ménages dirigés par une femme, à des familles nombreuses et à des familles vulnérables par ailleurs, ainsi qu'à des PDI, dans un district de Kaboul. Chaque mois, les bénéficiaires ont reçu un bon de 30 USD échangeable contre des denrées alimentaires dans des magasins

agréés. Le programme de bons devrait être étendu à d'autres zones urbaines de l'Afghanistan.

En Cisjordanie et dans la bande de Gaza, le PAM a lancé un projet de bons d'alimentation en milieu urbain pour près de 7 800 foyers exposés à l'insécurité alimentaire. En collaboration avec les ONG, le PAM a distribué chaque mois des bons de 56 dollars qui ont permis d'améliorer l'accès des bénéficiaires à des aliments riches en protéines.

Source: PAM. 2009. *Global workshop on cash and vouchers: final report*. Rome, PAM; et S.W. Omamo, U. Gentilini et S. Sandstrom (rédacteurs). 2010. *Innovations in food assistance: lessons from evolving experience*. Rome, PAM. À paraître.

commencer à percevoir la protection sociale non comme un simple coût mais comme un investissement. Il n'empêche que d'importantes limites subsistent et qu'il faut être prudent dans l'évaluation des incidences politiques. La concrétisation des effets de la protection sociale sur la croissance durable est un processus qui peut même s'étaler sur une génération entière (si l'on considère les effets dans le domaine de l'instruction), allant à l'encontre de priorités à plus court terme auxquelles les ménages et les pays vulnérables sont souvent confrontés.

#### ■ Quelle incidence sur l'amélioration de la protection sociale lors de crises prolongées?

Les programmes de protection sociale dans le contexte de crises prolongées sont généralement axés sur des

interventions de secours, sont financés par des bailleurs de fonds extérieurs et ont une portée limitée. Ils ressemblent aux initiatives exécutées dans d'autres contextes mais sans recueillir, à l'échelle du pays, le degré d'engagement financier et institutionnel susceptible d'en faire un véritable système national. Les progrès accomplis en matière de protection sociale lors de crises prolongées pourraient contribuer à combler le fossé entre les initiatives humanitaires et les activités de développement. Plusieurs innovations prometteuses dans le domaine des politiques et des programmes méritent d'être suivies avec attention et appliquées.

On a montré que quelques considérations sont spécifiques à la protection sociale, comme le choix entre plusieurs modalités de transfert ou plusieurs méthodes de



ciblage, tandis que d'autres questions, telles que le rôle joué par l'aide à l'appui des systèmes de protection sociale, ont une portée plus vaste. Pour mettre en place des systèmes nationaux de protection sociale, il faut en effet opérer des choix fondamentaux, qui doivent être d'abord discernés puis affrontés. Il peut s'agir de choix entre les interventions à court ou à plus long terme, l'appui endogène ou exogène, les mesures publiques ou les mécanismes d'incitation privés, la productivité ou l'équité, l'offre ou la demande de service, la poursuite des priorités ou la promotion de l'appropriation. Certains s'avèrent relativement simples, d'autres peuvent nécessiter un arbitrage plus radical entre des avantages et des inconvénients difficilement conciliables.

Si l'aide extérieure contribue parfois, à court et moyen termes, à trancher ces nœuds gordiens, il est de plus en plus reconnu que le système actuel de l'aide doit être amélioré, en particulier grâce à une réflexion innovante sur les moyens de renforcer l'obligation de rendre des comptes et le retour d'information tant chez les fournisseurs que chez les bénéficiaires de l'aide. Les structures de protection sociale ne doivent pas être créées de manière isolée, puisqu'elles se trouvent généralement dans des pays touchés par des crises prolongées, mais devraient faire partie d'un processus plus large destiné à éclairer la prise de décision sur les priorités d'investissement à l'instar d'autres secteurs socio-économiques.



## Des interventions à court terme pour soutenir le redressement à plus long terme de l'agriculture et de la sécurité alimentaire

### Message clé

La plupart des interventions lors de crises prolongées ont lieu dans un contexte humanitaire qui fait qu'on ne peut s'attaquer en profondeur aux causes réelles de la crise.

En Afghanistan, en Haïti, au Tadjikistan ainsi qu'en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, l'expérience a montré que dans une crise prolongée, en liant les interventions à court et à long termes et en effectuant ou en encourageant des interventions qui s'attaquent aux causes structurelles des crises, il est possible de soutenir le redressement à plus long terme des moyens d'existence agricoles et de la sécurité alimentaire.

Les événements tels que les inondations, la sécheresse ainsi que les conflits et autres catastrophes provoquées par l'homme ont été jusqu'à présent au centre des interventions humanitaires visant à la sécurité alimentaire et des concepts et outils utilisés dans la riposte aux crises humanitaires. Cependant, si l'on considère les caractéristiques qui différencient les pays confrontés à des crises prolongées d'autres pays exposés à l'insécurité alimentaire – l'effritement ou l'absence de gouvernance, la présence de conflits ou de crises complexes, les types de flux d'aide, la longévité de la crise – il faut veiller plus attentivement à l'application des outils disponibles, des mécanismes de coordination et des cadres conceptuels selon des méthodes holistiques et intégrées axées sur la

connaissance et le soutien des stratégies de résistance des communautés et sur la création de moyens d'existence plus durables et diversifiés.

### ■ Enseignements à retenir par la FAO et ses partenaires en matière d'alimentation et d'agriculture dans les contextes de crise prolongée

On dispose de nombreux exemples de la manière dont la FAO et ses partenaires, soucieux de répondre aux défis du secteur agricole, ont exploré ou continuent d'explorer des solutions créatives qui, tout en prévoyant des interventions d'urgence à court terme, s'efforcent de voir plus loin. Ces interventions ont pour but de renforcer durablement la production vivrière et l'accès aux aliments dans des environnements instables où règne l'incertitude. Ce peut être aussi bien des efforts pour accroître les approvisionnements alimentaires et restaurer les marchés locaux grâce aux potagers urbains au Burundi et en République démocratique du Congo, que des mesures encourageant une meilleure gestion des ressources et des sols et une disponibilité accrue d'aliments par le biais de l'agriculture de conservation, en Éthiopie et au Zimbabwe, ou encore la fourniture d'intrants agricoles pour renforcer la production semencière du secteur privé, en Afghanistan. La présente section passe brièvement en revue les enseignements tirés par la FAO et ses partenaires des interventions associant les réponses à court et long termes



en Afghanistan, au Tadjikistan ainsi qu'en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Un dernier exemple montre brièvement comment les enseignements retenus en matière de préparation aux cyclones ont été utilisés pour guider la mise au point d'un nouveau type de projet pour Haïti après le tremblement de terre de janvier 2010.

### **Afghanistan: promotion de moyens d'existence durables pour favoriser la sécurité alimentaire et la nutrition**

Les activités de la FAO en Afghanistan fournissent d'importants enseignements sur la réponse aux besoins à court et à long termes dans un contexte de crise. Des décennies de conflit, aggravées par la sécheresse, ont eu raison des infrastructures et déterminé une forte prévalence du chômage et de la pauvreté. En 2005, 44 pour cent des ménages afghans se percevaient eux-mêmes comme vulnérables à l'insécurité alimentaire<sup>93</sup>. L'agriculture joue un rôle prédominant dans l'économie afghane, avec une part estimée à 36,1 pour cent du PIB, à l'exclusion de la culture des graines de pavot et de services liés à l'agriculture, tels que la transformation des aliments<sup>94</sup>.

Deux exemples précis montrent à quel point les moyens d'existence ont été transformés et les contraintes surmontées en Afghanistan, grâce à une approche plus intégrée. Ces interventions sont appuyées par un groupe sectoriel actif, chargé de la sécurité alimentaire<sup>95</sup>, coordonné conjointement par la FAO et le PAM, et par une équipe spéciale pour l'agriculture soutenue par les membres de l'équipe de pays des Nations Unies, qui concentre sa réflexion sur des solutions immédiates et à moyenne et longue échéance en s'attaquant à des questions trans-sectorielles (notamment la sécurité alimentaire, l'agriculture, l'irrigation, les affaires sociales et la santé)<sup>96</sup>.

En premier lieu, la FAO a mis en œuvre en Afghanistan des programmes visant à l'intégration des activités de secours d'urgence et de redressement avec la nutrition, la conservation de la biodiversité ainsi que les objectifs relatifs à la sécurité alimentaire et aux moyens d'existence dans le cadre de politiques et d'institutions gouvernementales appropriées, en particulier dans le domaine de l'agriculture, du développement rural, de la santé et de l'éducation. Des stratégies ayant pour but de développer le secteur agricole et, par ricochet, l'économie nationale, ont été formulées dans le but de diversifier la production végétale et animale de manière à atteindre de nombreux segments de la société. Par exemple, la FAO et le ministère afghan de l'Agriculture, de l'Irrigation et de l'Élevage ont travaillé ensemble à l'essor de la production de semences de blé, par l'octroi de prêts aux entreprises semencières privées, pour leur permettre de produire des semences certifiées et de qualité déclarée pour les campagnes de semis de 2008 et 2009. À la fin des deux campagnes, 99 pour cent des prêts avaient été remboursés, intérêts inclus, par les semenciers. Les recettes (environ 5 millions d'USD) ont été utilisées pour créer un fonds de

développement de l'industrie semencière, géré par l'Association semencière nationale de l'Afghanistan, qui permettra la création de nouvelles entreprises privées pour produire des semences dans d'autres parties du pays avec l'assistance technique de la FAO. Les recettes seront également utilisées pour fournir des prêts saisonniers aux semenciers en vue de favoriser la production accrue de semences certifiées<sup>97</sup>.

En deuxième lieu, les programmes de nutrition ont également été utilisés comme points de départ, acceptables du point de vue culturel, pour traiter des problèmes de parité hommes-femmes en Afghanistan. Les stratégies ont eu pour but de renforcer la spécialisation technique des femmes en travaillant en partenariat avec des organisations qui aident les femmes à créer leurs propres groupes pour pouvoir bénéficier de l'accès au crédit et aux marchés et développer des micro-entreprises dans le secteur agricole.

**Enseignements à retenir:** Ces interventions ont été mises en œuvre pendant une période marquée par des remaniements importants de l'appareil gouvernemental. Le contexte institutionnel en pleine évolution a exigé de la souplesse pour apporter des ajustements en temps réel sans compromettre les objectifs à long terme, et les interventions ont privilégié l'échelon local ou d'autres types de points de départ, les communautés, les ménages et les petites entreprises. La nutrition est un point de départ culturellement acceptable pour s'attaquer aux questions de parité hommes-femmes en Afghanistan, même lorsque les femmes restent exclues de la vie publique. Aider les ministères techniques et les institutions locales dans le domaine de la planification et de la mobilisation de ressources destinées aux interventions de sécurité alimentaire a servi à identifier les déficits et à transposer à plus large échelle les expériences positives.

### **Cisjordanie et bande de Gaza: mieux comprendre la sécurité alimentaire pour mieux programmer.**

Depuis 2008, le PAM et la FAO travaillent en étroite collaboration avec l'Office central de statistiques palestinien (PCBS) à la création d'un système de suivi des conditions socio-économiques et de la sécurité alimentaire (SEFSec) pour la Cisjordanie et la bande de Gaza. Lorsque le SEFSec a été conçu, aucune enquête ni aucun suivi socio-économique auprès des ménages n'avaient été effectués sur l'ensemble du territoire depuis près de 10 ans et le PCBS avait cessé depuis 2002 de surveiller l'impact des restrictions au passage de la frontière. Le PCBS avait essayé de créer un système plus traditionnel d'information sur la sécurité alimentaire mais la participation avait été modeste; selon les utilisateurs, il ne se concentrait pas assez sur l'accès aux aliments, qui est l'aspect le plus critique et pertinent de l'insécurité alimentaire dans le contexte de la Cisjordanie et de la bande de Gaza.

Le SEFSec a été créé pour fournir des informations exactes et à jour sur les conditions socio-économiques et de sécurité alimentaire dans l'optique suivante: suivre l'évolution des tendances et guider les décisions en matière de programmation et de ciblage de l'aide; fournir des données ventilées par gouvernorat et par catégorie de bénéficiaires (selon qu'il s'agit de réfugiés ou non); rendre les données plus accessibles et augmenter la périodicité du suivi; enfin, développer les capacités du PCBS en matière d'analyse de la sécurité alimentaire. Certes, comme l'ont confirmé des rapports récents du SEFSec, l'insécurité alimentaire est due à un accès insuffisant et irrégulier aux aliments mais il importe surtout de sélectionner des indicateurs relatifs à l'accès et aux marchés et de rendre systématique leur suivi. Après une seconde année d'enquête conjointe (2010), le PCBS mènera l'enquête en 2011 en recueillant les données correspondantes aux indicateurs clés deux fois par an ou annuellement dans le cadre du programme de travail ordinaire du Bureau.

L'approche du SEFSec a contribué à la conception de nouvelles formes de filets de sécurité en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Le PAM et Oxfam ont lancé, fin 2009, un programme de bons alimentaires en milieu urbain pour la bande de Gaza en réponse aux prix élevés des denrées alimentaires identifiés par le SEFSec. À partir de là, le PAM a pu utiliser des financements à court terme pour identifier les besoins nécessitant des interventions à plus long terme liées au suivi et à la collecte de données sur l'accès aux aliments. L'impact à long terme du programme est centré sur le renforcement des moyens d'existence urbains par le soutien le développement des marchés et l'identification d'options permettant aux petites entreprises de rester viables face à des politiques de fermeture et à la diminution des revenus.

Les activités de la FAO en Cisjordanie sont axées de manière semblable sur les moyens d'existence ruraux dans la mesure où elles ont pour but de protéger l'accès à la terre et d'atténuer les pressions exercées sur les agriculteurs pour qu'ils abandonnent leurs terres. En outre, le SEFSec a permis d'établir le profil statistique des ménages exposés à l'insécurité alimentaire (notamment la taille, la composition par âge et par sexe, le niveau d'instruction, l'emploi, le taux de dépendance), ce qui se traduit par des progrès considérables dans le ciblage de l'aide humanitaire. Ainsi, la FAO a renforcé l'aide aux femmes et aux jeunes dans son programme de terrain.

**Enseignements à retenir:** La collaboration intense qui unit depuis longtemps la FAO et le PAM a servi de fondement à une approche plus harmonisée des activités menées avec le PCBS sur le suivi de la sécurité alimentaire. Cette collaboration a permis de faciliter la communication à ce sujet entre les divers départements et ministères au sein de l'Autorité palestinienne. Le

développement de capacités en matière d'analyse et de suivi de la sécurité alimentaire exige du temps et, dans le cas du PCBS, ce processus est largement redevable à la forte collaboration entre la FAO et le PAM au cours des huit dernières années. Une approche plus holistique de l'analyse de l'insécurité alimentaire a permis de mieux cerner ses divers aspects – la pauvreté des revenus, la politique de fermeture et le laminage, voire la destruction des moyens d'existence – et a fourni la base d'une activité accrue de plaidoyer et de communication de messages sur l'insécurité alimentaire en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

### **Tadjikistan: réforme institutionnelle et agraire sensible aux différences entre les sexes**

Au Tadjikistan, qui reste l'un des pays les plus pauvres parmi les anciennes républiques soviétiques, la pauvreté est concentrée dans les zones rurales. En raison du conflit civil qui a sévi entre 1992 et 1997, le nombre des PDI, des handicapés et des veuves est élevé. L'effondrement des filets de sécurité de l'État a exacerbé la pauvreté, en particulier pour les femmes rurales. Les femmes étaient, bien souvent, la première source de soutien financier pour leur famille et leur ménage. Or, si les femmes représentent 73 pour cent de la main d'œuvre agricole, 2 pour cent seulement des exploitations agricoles privées appartiennent à des femmes. Il fallait accroître la sensibilisation aux questions de parité hommes-femmes dans le secteur agricole, en particulier dans le contexte de la réforme agraire en cours.

Entre 2006 et 2008, la FAO et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) a mis en œuvre un projet ayant pour but d'améliorer les systèmes de gestion et de suivi de la réforme agraire, en insistant sur la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et sur les processus consultatifs. L'un des objectifs du projet était de garantir aux femmes la sécurisation de leurs droits fonciers et de leurs moyens d'existence, en donnant la priorité à des campagnes de sensibilisation autour de la réforme foncière imminente dans 10 exploitations agricoles étatiques. Plus de 60 séminaires ont été organisés dans les fermes d'état, atteignant 3 784 participants dont 55 pour cent de femmes. Pour renforcer la sensibilité des principales institutions gouvernementales à la problématique hommes-femmes, un réseau de spécialistes de ces questions au niveau national a été constitué, avec des antennes à l'Agence foncière, au ministère de l'Agriculture, au ministère des Ressources hydriques, à l'Association des fermes Dekhan, à la banque Agroinvestbank et au Bureau des statistiques. Tout au long de ce processus, la FAO et l'UNIFEM ont travaillé en étroite collaboration avec l'ancien Comité de gestion foncière national (transformé depuis en Agence nationale pour la gestion des terres, la géodésie et la cartographie).

**Enseignements à retenir:** Les efforts de mise en œuvre de la réforme foncière ont été ralentis par le fait que les capacités étaient insuffisantes pour entreprendre une action durable dans le domaine de l'égalité entre les sexes et par une compréhension médiocre des principes de l'analyse des sexes et de l'approche fondée sur l'intégration transversale des questions de parité hommes-femmes. Des interventions ont dû être mises au point par des spécialistes dans une perspective holistique. Les techniciens spécialisés de formation traditionnelle ne songent pas nécessairement à une approche centrée sur les personnes pour résoudre un problème technique. Le recours aux processus consultatifs et aux approches participatives a permis de réduire la priorité disproportionnée accordée au soutien extérieur dans les zones rurales et a aidé les femmes à sécuriser leurs droits fonciers et leurs moyens d'existence.

### **Haïti: renforcer la résistance aux risques climatiques et réduire les risques de catastrophe dans le secteur agricole afin d'améliorer la sécurité alimentaire après le séisme**

Le tremblement de terre qui a frappé Haïti le 12 janvier 2010 a réduit Port-au-Prince et les villages avoisinants en un champ de ruines, déplacé 2 millions de personnes selon les estimations et fait des centaines de milliers de morts et de blessés. Dans les zones rurales, la situation est rendue encore plus difficile par le fait que, comme l'indiquent les rapports, jusqu'à 600 000 personnes ont dû retourner vers ces zones, situation que complique la perturbation des marchés et des moyens d'existence causée par le séisme. La vulnérabilité du secteur agricole s'est aggravée au cours des dernières décennies sous l'effet de la pression démographique, à laquelle s'ajoutent la dégradation de l'environnement, les carences des systèmes d'exploitation des terres, la pauvreté, les problèmes de gouvernance et une forte exposition aux catastrophes naturelles récurrentes, tels que les cyclones, la sécheresse, les glissements de terrain, les tremblements de terre et les raz-de-marée.

La FAO a formulé un projet, financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) de la Banque mondiale, qui pour la première fois au titre de ce mécanisme de financement intégrait explicitement les secours d'urgence (intrants agricoles) et de bonnes pratiques identifiées en matière de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique. La FAO avait précédemment entrepris aux Caraïbes un projet régional qui avait repéré les bonnes pratiques dans le domaine de l'adaptation au changement climatique et identifié et multiplié des semences de variétés de qualité élevée et à cycle plus court, mises au point dans le cadre de la préparation aux cyclones pour Haïti. Les enseignements tirés des activités précédentes ont été utilisés pour planifier les interventions financées par le FEM.

Ces interventions portent notamment sur la promotion des pratiques de conservation des sols et d'agroforesterie qui ont fait leurs preuves dans la réduction des risques d'origine climatique; l'identification, la multiplication et la distribution de semences de végétaux à cycle court, tolérants à la sécheresse et aux inondations et qui ont déjà été acceptés par les agriculteurs locaux et adaptés à l'évolution des conditions climatiques locales; enfin, la promotion de bonnes pratiques agricoles qui renforcent la réduction des risques et leur gestion.

**Enseignements à retenir:** La recherche active de solutions pour combler le fossé entre les besoins à court terme et à long terme à travers un mécanisme de financement et de programmation unique peut être une occasion avantageuse pour garantir le rétablissement et la transformation des moyens d'existence avec des résultats durables à la clé. Le recours aux bonnes pratiques et aux enseignements accumulés dans des disciplines très diverses a permis d'envisager, aux fins de la programmation, des solutions fondées sur l'intégration de points de départ multiples. L'un des défis majeurs de l'intégration des besoins à court et à long termes réside dans la nécessité de résoudre les tensions entre les acteurs humanitaires dont l'action est plus opérationnelle et axée sur les secours et les praticiens du développement qui visent une assistance plus systématique et à long terme, en particulier en ce qui concerne le rapport coûts-avantages, le taux de couverture des opérations et les questions liées à la durabilité.

### ■ Solutions pour l'avenir

Dans tous les exemples cités ci-dessus, les activités ont été formulées sur la base d'une stratégie harmonisée de sécurité alimentaire intégrant les aspects à court terme et à long terme. Toutefois, elles sont encore loin de constituer une approche globale pour la résolution de problèmes à brève et longue échéance, tels que la faiblesse institutionnelle qui freine le développement des moyens d'existence. Les interventions face aux crises prolongées se déroulent souvent dans un contexte humanitaire qui limite la possibilité de s'attaquer de manière holistique et coordonnée aux divers ferments de la crise. Les groupes sectoriels sur la sécurité alimentaire dans les contextes de crise sont des structures qui peuvent jouer un rôle crucial dans le renforcement des liens entre les secours humanitaires immédiats et l'aide au développement à plus long terme, laquelle s'attaque aux facteurs d'ordre structurel restreignant les moyens d'existence. À plus vaste échelle, un arrangement similaire pourrait faciliter encore ces efforts (voir encadré 11). Les groupes sectoriels peuvent mettre au point des stratégies de transition pour faciliter le transfert des responsabilités aux structures et aux processus chargés du développement et mettre en présence les principaux partenaires nationaux et internationaux qui

## ENCADRÉ 11

**Le Groupe sectoriel global de la sécurité alimentaire**

L'approche de «responsabilité sectorielle» est un élément clé de l'Examen des interventions humanitaires 2005, effectué pour le compte du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, et par la suite, de l'Initiative de réforme visant à accroître l'efficacité, améliorer la prévisibilité et renforcer les filières de responsabilité des interventions humanitaires. La FAO et le PAM sont pleinement engagés dans ce processus depuis le début; le PAM en tant que chef de file mondial pour la logistique et les télécommunications dans les situations d'urgence et comme chef de file pour l'aide alimentaire à l'échelle des pays, et la FAO en tant que chef de file mondial pour l'agriculture.

Les groupes sectoriels et les arrangements relatifs à la coordination pour la sécurité alimentaire à l'échelle des pays existent depuis longtemps entre la FAO et le PAM. Par exemple, fin 2009, la FAO et le PAM dirigeaient déjà

conjointement des groupes sectoriels de sécurité alimentaire dans 11 pays et en dirigeaient aux côtés d'autres partenaires dans cinq autres pays. La phase 1 de l'évaluation de l'approche de responsabilité sectorielle, effectuée par le Comité permanent interorganisations des Nations Unies, terminée fin 2007, a proposé que le PAM et la FAO envisagent la codirection d'un groupe sectoriel sur la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale, avec le concours d'autres partenaires. Le rapport provisoire sur la phase 2 de l'évaluation en recommande la mise en œuvre. De même, la conférence de 2008 sur le thème «Repenser la sécurité alimentaire dans l'intervention humanitaire» (voir encadré au chapitre 4) a encouragé la FAO, le PAM et les principales parties prenantes à mettre sur pied ce groupe sectoriel. Depuis février 2008, le PAM et la FAO ont lancé un processus structuré afin de créer, d'ici la fin de l'année, le Groupe sectoriel global de la sécurité alimentaire.

opèrent dans le secteur de la sécurité alimentaire.

Du point de vue conceptuel, la prise en charge conjointe des problèmes de sécurité alimentaire à court et à long termes dans les situations de crise prolongée n'est pas une idée nouvelle. Ce qui a changé ces dernières années, c'est plutôt la mesure dans laquelle cette réflexion a été mise en pratique et, dans un nombre croissant de situations, intégrée à divers domaines d'activité. Les principaux donateurs ont souligné la nécessité de relier l'assistance alimentaire à des fins humanitaires aux efforts visant à promouvoir la croissance durable fondée sur l'agriculture, en tant qu'approche intégrée de sécurité alimentaire. Ils sont de plus en plus convaincus du caractère indispensable de cette orientation pour s'attaquer de manière globale aux causes sous-jacentes de la faim et de la malnutrition, tout en continuant d'appuyer l'aide alimentaire à des fins humanitaires.

Le défi consiste à identifier les enseignements qui fournissent des points de départ communs dans les crises prolongées, même en l'absence d'institutions et d'une gouvernance efficaces. Par exemple, l'analyse des rôles spécifiques des hommes et des femmes en fonction du contexte, une connaissance approfondie de la valeur locale du concept de risque ou de danger et des mesures prises par les communautés pour réduire les risques, ainsi que des contraintes pesant sur le renforcement de la résistance et la diversification des moyens d'existence peuvent élargir la gamme et la portée des options d'intervention.

Tous ces éléments, qui sont interdépendants, devraient être considérés comme les piliers d'une approche plus intégrée relevant elle-même d'une architecture nouvelle de l'aide, conçue pour s'attaquer au problème de l'insécurité alimentaire dans les contextes de crise prolongée, aussi bien à court terme qu'à plus longue échéance.



## Le Mozambique: un exemple de réussite

### Message clé

Les pays peuvent sortir d'une situation de crise prolongée. Il faut pour cela améliorer la gouvernance, comprendre les facteurs structurels de la crise et les éliminer en définissant des orientations cohérentes. La participation des communautés locales et une coordination renforcée entre les donateurs sont également essentielles.

Après son indépendance en 1975, le Mozambique a sombré dans un conflit armé qui a duré trois décennies, laissant le pays exsangue au plan économique et social. On a recensé un million de morts et 5 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays ou réfugiées dans les pays voisins. À la fin du conflit en 1992, 40 pour cent des centres de soins de santé de base et 60 pour cent des écoles primaires avaient été fermés ou détruits et le PIB était réduit de moitié par rapport à ce qu'il aurait pu être<sup>98</sup>.

Depuis la signature des accords de paix en 1992, le Mozambique a connu une période de stabilité remarquable et il est devenu un exemple de réussite en termes de croissance économique et de réduction de la pauvreté. D'après la Banque mondiale<sup>99</sup>, la croissance économique s'est élevée en moyenne à 8 pour cent par an entre 1996 et 2008. Depuis 1992, la production agricole a augmenté de 5,6 pour cent par an, grâce surtout à l'expansion des surfaces cultivées mais aussi, en partie, sous l'effet de l'augmentation de la main d'œuvre agricole et des accroissements de productivité. Dans le pays, la pauvreté a reculé de 15 pour cent entre 1997 et 2003. Les indicateurs du développement humain, tels que l'éducation, la mortalité infantile et l'accès à l'eau salubre, ont connu un relèvement important bien que dans le classement de l'indice de développement humain le pays occupe encore le 172<sup>e</sup> rang sur 182 pays. Enfin, l'incidence de la faim au Mozambique continue de décliner régulièrement (figure 17), mais le pays doit encore consentir quelques efforts pour atteindre l'OMD 1.

Les succès du redressement du pays après le conflit ont été attribués à divers facteurs généraux, notamment la stabilité macro-économique, les réformes politiques, l'investissement public en faveur des pauvres et l'apport massif d'aide pour soutenir le développement économique et social. Au cours des années récentes, les progrès de la décentralisation, la forte coordination des donateurs et l'harmonisation de leurs

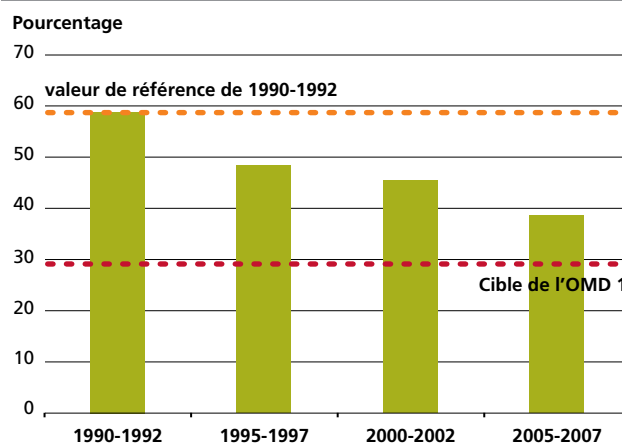
efforts à l'appui des programmes gouvernementaux et des investissements du secteur privé ont également joué un rôle important. Les bases de la reprise post-conflit ont toutefois été jetées dans le sillage immédiat du conflit par le biais d'un processus réussi de démobilisation des combattants et de réinstallation des personnes déplacées, sans lesquels les efforts de développement socio-économique seraient restés vains. Dans ce processus, la structure de gouvernance centrée sur la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets a également été déterminante.

### ■ L'action sociale dans la résolution des grands problèmes: l'exemple de l'accès à la terre

Un autre facteur important du redressement après le conflit a été l'effort qui a été fait pour résoudre les problèmes d'accès à la terre<sup>100</sup>. Les conflits liés à l'accès à la terre, qui avaient été l'un des ferments de la guerre civile, ont refait surface dans son sillage immédiat, faisant planer le risque de tensions explosives. Les millions de personnes déplacées et d'anciens combattants sont revenus dans leurs foyers pour constater, souvent, que leurs terres avaient été occupées par d'autres. Des investisseurs privés se ruèrent sur les zones rurales pour mettre en exploitation des terres apparemment «disponibles». De fréquentes rivalités ont éclaté entre occupants, rapatriés et investisseurs privés, à propos des droits d'occupation de ces sols. Ces différends ont été

FIGURE 17

#### Prévalence de la faim au Mozambique



Source: FAO.

souvent aggravés par les dysfonctionnements d'une administration affaiblie par des années de guerre. L'existence de la loi foncière de 1979, toujours en vigueur, n'a pas arrangé les choses. Cette loi était fondée sur le modèle agraire socialiste introduit après l'indépendance et ne reflétait pas les systèmes fonciers de droit coutumier, qui étaient toujours vivaces, malgré la longue guerre et l'introduction de nouvelles politiques officielles.

Un instrument clé du processus adopté pour résoudre les questions foncières a été la création, avec l'appui de la FAO, d'une Commission interministérielle de la terre qui a constitué une tribune ouverte et démocratique pour la mise en place d'une nouvelle politique agraire. Des efforts importants ont été déployés pour faire participer des groupes divers, notamment la société civile, les organisations paysannes, le secteur privé naissant, les institutions académiques nationales et tous les secteurs publics potentiellement concernés par les modalités d'accès à la terre et aux autres ressources ainsi que leur utilisation<sup>101</sup>. Le processus d'examen des grandes orientations dans ce domaine a commencé par un processus inclusif de consultation qui a démarré juste après la conclusion de la paix et qui a été étayé par une analyse approfondie des réalités socio-économiques du problème foncier au Mozambique.

Il est ressorti avec force que la légitimité et l'action des autorités coutumières étaient encore intactes à l'issue du conflit et que, pendant cette période critique, celles-ci géraient avec efficacité la plupart des problèmes d'accès à la terre et des litiges fonciers. Cette expérience a mené à la reconnaissance de l'utilité de ces systèmes coutumiers et des droits que les individus avaient acquis par leur truchement et elle a inspiré l'intégration de certains aspects du droit formel et du droit coutumier dans l'élaboration de la nouvelle législation foncière. Cette importante mesure politique a permis de résoudre toute une série de tensions émergentes et a donné une assise solide à la nouvelle loi

foncière, promulguée en 1997, qui a également garanti des droits fonciers aux nouveaux investisseurs privés, considérés par le Gouvernement comme un élément clé du redressement post-conflit dans un pays encore pauvre et décapitalisé. Ce résultat a été obtenu en subordonnant le processus d'investissement à un processus obligatoire de «consultations communautaires» pour promouvoir une approche négociée favorisant le consensus face au problème complexe de l'octroi de terres à de nouveaux investisseurs.

Ce processus a conféré aux politiques et à la législation formulées dans ce domaine une grande légitimité sociale et un fort sentiment d'appropriation nationale, qui sont des ingrédients critiques de toute solution adoptée après un conflit. La législation a été conçue pour servir à la fois les besoins et les droits sociaux et économiques des communautés locales et les objectifs nationaux de développement économique, deux niveaux d'action essentiels pour la consolidation du processus de redressement post-conflit.

Au bout de plus de 10 ans, la politique foncière est encore en vigueur et la loi de 1997 a réalisé son objectif fondamental de maintenir l'ordre et la sécurité alimentaire tout en favorisant les nouveaux investissements. Ce cadre politique et juridique a beaucoup contribué à la promotion d'une démarche plus équitable et durable vers la croissance économique et le progrès social dans un pays à population encore essentiellement rurale.

La façon dont le problème de la terre a été géré vers le milieu des années 90 a fait comprendre à la société mozambicaine à quel point la négociation et la participation sont importantes pour résoudre des questions politiques complexes et laisse espérer que le Gouvernement continuera de s'inspirer de l'expérience passée pour résoudre le problème foncier, ainsi que d'autres problèmes économiques et sociaux pressants, à travers un processus analogue d'action sociale et politique à large assise.