



Assurer la sécurité alimentaire lors de crises prolongées: mesures recommandées

Les pays confrontés à une crise prolongée sont caractérisés par des crises ou des conflits de longue durée ou récurrents, la détérioration à grande échelle des moyens d'existence et des capacités institutionnelles très limitées pour y remédier. En conséquence, la part de la population souffrant de sous-alimentation dans les pays confrontés à des crises prolongées est trois fois supérieure à celle des autres pays en développement, à l'exclusion de la Chine et de l'Inde. Environ un cinquième des quelque 925 millions de personnes qui souffrent de sous-alimentation dans le monde vit dans les 22 pays actuellement classés dans la catégorie des pays confrontés à des crises prolongées. Compte tenu des caractéristiques particulières des crises prolongées, les mesures à prendre pour y remédier diffèrent de celles requises lors de crises de brève durée ou dans un contexte de développement, en dehors de toute crise. Les pays confrontés à des crises prolongées doivent donc être considérés comme une catégorie à part, ayant besoin d'interventions spéciales de la part des acteurs du développement.

Les conclusions présentées dans *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2010* débouchent sur trois grandes séries de recommandations visant à combattre l'insécurité alimentaire lors de crises prolongées:

- améliorer l'analyse et la connaissance;
- renforcer l'appui aux moyens d'existence et à la sécurité alimentaire;
- réformer la structure de l'assistance.

Améliorer l'analyse et la connaissance

Même si les crises prolongées ont diverses caractéristiques générales en commun, les études de cas présentées dans cette publication montrent bien que chaque crise a ses propres caractéristiques, en fonction de son contexte particulier. Chaque cas est donc différent et les solutions apportées – de l'intérieur ou de l'extérieur – doivent être conçues en fonction des spécificités propres. L'absence de données, ou leur mauvaise qualité, gênent souvent l'identification de mesures correctives appropriées, sauf dans le cas des quelques crises qui ont été au centre de l'actualité, et il est difficile de comprendre la dynamique des

crises prolongées.

Actuellement, nous n'avons qu'une connaissance étroite et superficielle des crises prolongées. S'il est vrai que les situations d'urgence humanitaire exigent une évaluation rapide des besoins, les crises prolongées nécessitent, quant à elles, une analyse plus approfondie et plus ample. Si l'on veut s'attaquer aux contraintes d'importance capitale qui pèsent sur les moyens d'existence des ménages, mais aussi comprendre les causes sous-jacentes des crises, il faut connaître en profondeur les moyens d'existence, la dynamique hommes-femmes, le contexte social et le fonctionnement des institutions locales et nationales. Il faut procéder à une analyse fouillée de la situation pour comprendre en détail comment les moyens d'existence s'adaptent lors de crises prolongées; parfois, ces adaptations peuvent être renforcées par des acteurs externes (par exemple envois d'argent ou modification des institutions locales régissant les droits de propriété sur la terre et les autres ressources naturelles), mais dans d'autres cas, il convient de les atténuer (par exemple, surexploitation des ressources naturelles).

Il est important de pouvoir comparer la gravité des crises, dans différents contextes, afin de réduire les risques de répartition inégale de l'aide et d'éviter le syndrome de la «crise oubliée». Des progrès appréciables ont été accomplis dans ce domaine, mais il faut redoubler d'efforts, notamment en ce qui concerne les pays confrontés à des crises prolongées. La Classification intégrée de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire (IPC) est une approche qui commence à se développer (voir encadré). L'une des principales caractéristiques de cette classification est qu'elle est le fruit de la collaboration entre plusieurs organismes et que, loin de remplacer des outils analytiques existants ou d'autres activités d'analyse de la sécurité alimentaire, elle vient les compléter, selon une approche transparente, fondée sur le partenariat.

On a également amélioré le rapprochement entre l'évaluation des besoins, l'analyse des causes sous-jacentes et l'assistance fournie, mais les progrès réalisés viennent, pour l'essentiel, d'activités pilotes; il arrive encore trop souvent que l'on opte pour des interventions «qui ont

ENCADRÉ 12

Améliorer l'analyse de la sécurité alimentaire et la prise de décisions: la Classification intégrée de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire (IPC)

L'IPC est un outil permettant d'améliorer la rigueur, la transparence, la pertinence et la comparabilité des analyses portant sur la sécurité alimentaire. Elle a été initialement conçue par l'Unité d'analyse de la sécurité alimentaire de la FAO, pour être utilisée en Somalie, mais a été depuis lors appliquée dans diverses situations où se posait un problème de sécurité alimentaire, dans le cadre d'efforts conjoints avec le PAM et d'autres partenaires.

L'IPC comprend cinq protocoles:

1. **Classification** de la gravité de la situation et **alerte précoce**, pour comparer les données d'un endroit à un autre et d'une période à une autre.
2. **Analyse des données concrètes** en vue de classer la situation de la sécurité alimentaire
3. **Liens avec les interventions**, afin de donner des orientations générales quant aux interventions appropriées pour différents niveaux d'insécurité alimentaire.
4. **Communication de base** pour présenter aux décideurs les conclusions essentielles, dans un format facilement accessible et cohérent.
5. **Consensus technique** pour faire en sorte que les principales parties prenantes des pouvoirs publics, des ONG, du système des Nations Unies et du monde universitaire soient d'accord avec les conclusions techniques de l'analyse.

Si l'on suit les protocoles de l'IPC, des analyses complexes de la sécurité alimentaire deviennent plus aisément compréhensibles pour les décideurs, au niveau national, régional et mondial. Ces protocoles donnent les informations voulues pour prendre des décisions sur les allocations prioritaires de ressources, la conception des

programmes et les activités de sensibilisation à entreprendre, en vue d'atténuer l'insécurité alimentaire aiguë et chronique. La mise en œuvre de l'IPC contribue à renforcer les institutions existantes, à créer une plateforme pour la mise en commun de l'information et la collaboration entre différentes parties prenantes nationales et internationales et à dégager un consensus concernant les analyses relatives à la sécurité alimentaire.

Par exemple, en Somalie, l'IPC est utilisée depuis 2004. Grâce à l'IPC, les interventions humanitaires ont été ciblées sur les plus démunis et, chose tout aussi importante, cette crise prolongée n'a pas été «oubliée» par la communauté internationale. Au Kenya – dans un contexte favorisant davantage le développement – l'IPC est utilisée depuis 2005; elle a créé une plateforme commune regroupant différents ministères, qui peuvent mettre en commun l'information et procéder à des analyses conjointes, au niveau national et dans les districts, sous la coordination du Bureau du Président. Actuellement, l'IPC est introduit dans plus de 20 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine et son état d'avancement est très variable, allant de la sensibilisation initiale à l'adoption officielle.

Le programme mondial d'appui à l'IPC fournit, sur demande, un soutien technique et réalise un travail normatif pour l'IPC. Il est dirigé par un Comité de pilotage interinstitutions comprenant des représentants des organisations suivantes: CARE, FAO, FEWS NET, Centre de recherche conjointe de la Commission européenne, Oxfam/Royaume-Uni, Save the Children/Royaume-Uni et États-Unis d'Amérique et PAM. En 2010, des organismes gouvernementaux régionaux et d'autres institutions des Nations Unies/ONG ont été invités à y adhérer.

donné leurs preuves» dans une crise prolongée, même si ce type d'assistance n'est pas approprié et qu'il produit bien peu d'effets¹⁰².

De même, on a constaté une amélioration de l'impact des interventions extérieures autant que des mesures prises localement pour faire face à des crises prolongées, mais nombre de donateurs et d'organismes hésitent encore à investir, autant qu'il le faudrait, dans les évaluations d'impact et dans l'analyse des interventions. Il convient de renforcer les systèmes d'évaluation d'impact et de suivi, ainsi que les mécanismes d'apprentissage et de responsabilisation afin d'améliorer les interventions visant à la sécurité alimentaire, lors de crises prolongées.

Améliorer l'appui aux moyens d'existence, aux fins de la sécurité alimentaire

Les interventions sont certes indispensables pour sauver des vies humaines, mais dans les pays confrontés à une crise prolongée, il faudrait s'attacher à améliorer l'appui aux moyens d'existence, la protection sociale et la réduction des risques, tout en préservant la capacité et la flexibilité requises pour répondre aux crises aiguës.

Lors de l'évaluation des moyens d'existence, il faut tenir compte de la dynamique de base des institutions locales (y compris la dynamique du pouvoir et des conflits) en vue de mieux comprendre les facteurs responsables de la crise et d'identifier des modes d'assistance adéquats et des partenaires fiables et durables pour pourvoir aux besoins à

RECOMMANDATION 1

Fournir un soutien pour analyser plus en détail et comprendre de façon plus approfondie les moyens d'existence et les mécanismes d'adaptation utilisés par les populations lors de crises prolongées, afin de renforcer les capacités de résistance et de rendre les programmes d'assistance plus efficaces

- Les donateurs et les organismes doivent investir davantage dans l'analyse, l'évaluation d'impact et l'enseignement tiré de l'expérience, en y consacrant les ressources financières et humaines requises.
- Il faut renforcer et élargir les systèmes d'information. Il est essentiel d'évaluer les besoins humanitaires, mais il faut également élargir l'analyse aux moyens d'existence et aux institutions locales et nationales qui peuvent appuyer les moyens d'existence, en sachant toutefois que celles-ci peuvent parfois figurer parmi les principales causes des crises prolongées.
- Il faut améliorer l'analyse des interventions, en renforçant la capacité de produire et d'utiliser des analyses plus approfondies concernant les options disponibles pour l'assistance.
- Il faut continuer à améliorer l'aptitude à comparer différents contextes, de nature variée, afin d'affiner la répartition de l'aide et d'éviter le syndrome de la « crise oubliée ».
- Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) devrait suivre régulièrement et débattre la situation en vigueur dans les pays confrontés à une crise prolongée.

RECOMMANDATION 2

Appuyer la protection, la promotion et la reconstitution des moyens d'existence et les institutions qui soutiennent et rendent possibles les moyens d'existence dans les pays confrontés à des crises prolongées

- Les pouvoirs publics, les donateurs et les organismes devraient mieux articuler les interventions, de manière à ce qu'elles répondent à la fois aux besoins à court et à long termes, en améliorant l'assistance alimentaire, en assurant la protection sociale et en investissant dans l'agriculture et dans les moyens d'existence non agricoles.
- Il faudrait renforcer les ressources, la protection et la promotion à long terme des moyens d'existence, en utilisant une série d'instruments appuyant les capacités d'adaptation de la population et s'attaquant à la vulnérabilité (par exemple, filets de sécurité, soutien nutritionnel et développement, parmi la population, des capacités de production et d'acquisition d'aliments). Il faudra également reconnaître les différences entre les hommes et les femmes.
- Pour appuyer les moyens d'existence, il faut partir des capacités existantes et renforcer les adaptations positives des moyens d'existence, tout en évitant ou en atténuant les stratégies mal adaptées.
- Les efforts devraient se concentrer sur l'aide apportée pour reconstruire et/ou promouvoir les institutions locales qui appuient les moyens d'existence.

long terme. Les exemples de la Sierra Leone et du Soudan montrent bien que l'aide extérieure peut se révéler utile ou nuisible, selon la connaissance que l'on a de la dynamique des moyens d'existence, et que cette aide doit reconnaître et appuyer les moyens d'existence novateurs sur le terrain, tout en décourageant les pratiques mal adaptées auxquelles ont recours les populations, contraintes et forcées.

L'une des meilleures façons de promouvoir les moyens d'existence à plus long terme consiste à appuyer les institutions informelles qui soutiennent la sécurité des moyens d'existence au niveau local. Les interventions lancées pour protéger directement des vies humaines et les moyens d'existence doivent donc aller de pair avec des types d'assistance qui appuient les institutions locales s'occupant des besoins à plus long terme de l'agriculture durable, de la gestion des ressources naturelles (par

exemple régime foncier, comme dans le cas des institutions coutumières au Mozambique) et de la fourniture de services sociaux de base (infrastructure rurale, éducation, santé et nutrition). Une telle option peut également contribuer à des processus de renforcement de l'État, notamment dans les cas extrêmes où les capacités étatiques sont très limitées.

■ **Réforme de la structure de l'aide**

Les chapitres précédents de cette publication ont montré qu'il existait un décalage entre la réalité du terrain et la structure de l'assistance internationale fournie pour faire face à des crises prolongées. On a pris note de ce décalage depuis quelques années déjà: en 2008, un forum mondial réunissant des organismes des Nations Unies, des ONG et le

RECOMMANDATION 3

Revoir la structure de l'aide extérieure fournie en temps de crise prolongée, afin de répondre aux besoins et de tenir compte des difficultés sur le terrain, ainsi que des contraintes institutionnelles. Il faudra peut-être, dans cette optique, organiser un forum de haut niveau sur les crises prolongées et préparer un nouveau «Programme d'action» pour les pays en situation de crise prolongée

- Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) devrait recommander la convocation d'un Forum de haut niveau sur les crises prolongées, au plus tard en 2012, pour passer en revue l'état des connaissances concernant les crises prolongées et indiquer la voie à suivre.
- Il faudrait mettre au point un nouveau «Programme d'action sur les crises prolongées», afin d'établir de nouveaux principes et paramètres qui permettraient de pourvoir de façon efficace et efficiente aux besoins spécifiques des pays concernés. Il est proposé que ce programme soit lancé et suivi par le CSA.
- Les modalités de l'assistance ne devraient pas se limiter aux catégories traditionnelles de «secours» et de «développement», mais suivre une approche plus diversifiée comprenant les éléments suivants: mécanismes de protection sociale, systèmes d'alerte précoce concernant la sécurité alimentaire, planification des interventions en cas de catastrophes, protection et réhabilitation de l'environnement et renforcement des capacités de résistance des moyens d'existence.
- Les plans établis par les donateurs devraient privilégier la prévisibilité pour mener des activités de prévention et d'intervention rapide et apporter des solutions à long terme.
- Les systèmes de suivi des apports d'aide devraient être perfectionnés et aller au-delà de la distinction traditionnelle entre aide humanitaire et aide au développement, de manière à suivre avec plus de transparence les investissements destinés à appuyer la sécurité alimentaire.
- Il faut s'efforcer d'aider tous les acteurs – donateurs, gouvernements hôtes, acteurs non étatiques, ONG nationales et internationales et communautés touchées par des crises – à élaborer les principes qui régiront l'assistance fournie lors de crises prolongées.

mouvement de la Croix-Rouge avait déjà débattu d'un bon nombre de ces questions (voir encadré 13).

Les conclusions de cette conférence de 2008 revêtent un caractère d'urgence, aujourd'hui plus qu'hier, notamment pour les crises prolongées. S'il faut améliorer la structure de l'aide, c'est en partie pour combler le fossé entre les approches classiques des «secours» (intervention humanitaire) et la phase de «développement». Le classement actuel des activités humanitaires et de développement, établi par les donateurs, ne rend pas compte de la diversité des interventions lancées ou de la gamme des mesures prises localement pour faire face à des crises prolongées. Les formes extérieures d'assistance ne sont pas décrites de manière adéquate par ces catégories, ni par les calendriers d'exécution qui sont censés y correspondre. Les donateurs devraient allouer des financements en fonction des besoins évalués et des possibilités de programmation, en prévoyant les ressources nécessaires pour faire face à des crises prolongées.

Des progrès ont été réalisés dans certains de ces domaines. Le PAM et la FAO dirigent le processus d'établissement de la Section relative à la sécurité alimentaire mondiale, de manière à assurer des interventions plus cohérentes, prévisibles et approfondies contre l'insécurité alimentaire, dans un contexte humanitaire (voir pages 43-47). Cette section mettrait en place un forum international pour fournir des informations pertinentes et appuyer l'élaboration de stratégies

d'urgence et de plans d'exécution au niveau des pays, qui intégreraient les mesures urgentes à prendre pour s'attaquer aux problèmes de disponibilité alimentaire, production vivrière, accès aux aliments et utilisation des aliments. Elle apporterait également une amélioration essentielle à la cohérence de l'approche générale et à l'intégration des mesures prises pour sauver des vies humaines et protéger les moyens d'existence, dans le contexte humanitaire. Il reste néanmoins à définir clairement le rôle que le groupe sectoriel relatif à la sécurité alimentaire mondiale sera appelé à jouer dans les crises prolongées.

Des améliorations ont été apportées, graduellement, aux mécanismes d'évaluation et d'apprentissage et aux méthodes d'analyse, comme l'IPC. Il n'en reste pas moins que nombre de ces recommandations ne sont pas encore intégralement appliquées. La direction et la coordination des interventions, en l'absence d'un gouvernement national capable et désireux d'agir, représentent un défi de taille. L'approche intégrée de réduction de l'insécurité alimentaire doit notamment prévoir d'appuyer le développement des capacités des ministères techniques des gouvernements pour leur permettre de diriger et de coordonner les efforts, mais cela sera difficile dans des situations de conflit civil.

Actuellement, les interventions des mêmes organismes, dans le même contexte, visent souvent à répondre simultanément aux besoins humanitaires, à l'impératif de protection et de promotion des moyens d'existence, à la

ENCADRÉ 13

Conclusions de la conférence mondiale organisée sur le thème «Repenser le rôle de la sécurité alimentaire dans les interventions humanitaires»

En avril 2008, des organismes des Nations Unies, des ONG et le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se sont réunis pour débattre du rôle de la sécurité alimentaire dans les interventions humanitaires. Ce forum de trois jours, tenu au Siège de la FAO, à Rome, était organisé par CARE et Oxfam. Même si le thème retenu allait au-delà de la question des pays confrontés à des crises prolongées, le forum a identifié deux grands domaines d'action, en ce qui concerne les changements à apporter à la façon dont le système d'aide conçoit la sécurité alimentaire et les méthodes à mettre en œuvre pour améliorer sensiblement son efficacité dans la lutte contre la faim:

1. Nécessité de combler le fossé entre la phase de secours et celle de développement:
 - Approche de base fondée sur la promotion de la protection sociale à long terme.
 - Incorporation d'éléments de réduction des risques de catastrophe dans les systèmes de protection sociale.
 - Attention accrue accordée à l'agriculture durable.
 - Promotion du financement des mesures de prévention et d'alerte précoce.
2. L'importance d'une communauté de vues concernant la faim et la vulnérabilité, ainsi que la façon de les combattre:
 - Élaboration d'un cadre analytique et programmatique commun en matière de sécurité alimentaire.
 - Recours à des ripostes et à des interventions programmatiques plus appropriées et adaptées aux besoins.

Le forum a recommandé que des modifications fondamentales soient apportées à la structure de l'aide internationale fournie à l'appui de la sécurité alimentaire, afin de soutenir ces deux grands domaines d'action. Les modifications requises sont les suivantes:

- Renforcement des mécanismes de suivi, d'évaluation, d'apprentissage et de responsabilisation.
- Amélioration des capacités d'analyse pour obtenir les informations nécessaires à l'élaboration des politiques, des programmes et des interventions.
- Examen des programmes, des mécanismes de financement, des effectifs et de la structure des organismes d'aide, pour faire en sorte qu'ils soient adaptés à leur mission et introduction des changements nécessaires pour combler les lacunes identifiées, conformément aux rôles définis dans le cadre commun.
- Établissement de mécanismes de coordination de la sécurité alimentaire, regroupant les organismes d'aide s'occupant des phases de secours, de transition et de développement et les acteurs contribuant aux différents éléments de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Source: Résumé du communiqué final du forum, «Repenser la sécurité alimentaire dans le système d'aide internationale» Conclusions du forum international sur la sécurité alimentaire, 16-18 avril 2008, Rome. CARE/ Oxfam/ FAO/ PAM.

nécessité de renforcer les institutions et, dans certains cas, aux objectifs de sécurité. Il s'ensuit que les principes régissant les activités de terrain sont de moins en moins clairs. Les organismes humanitaires se plaignent de l'affaiblissement des principes humanitaires et c'est précisément cet affaiblissement des principes qui a entraîné des difficultés croissantes d'accès aux populations démunies, au cours de certaines crises, et a contribué à la

détérioration des conditions de sécurité des travailleurs humanitaires (voir pages 34-48). Il convient de préciser les objectifs de l'assistance extérieure lors des crises prolongées, ainsi que les principes régissant l'allocation, la distribution et l'évaluation d'impact de cette assistance si l'on veut s'attaquer avec succès à l'insécurité alimentaire et, de manière plus générale, réaliser les objectifs d'aide humanitaire et de développement.