



EXPRESSION D'UNE MISSION

La FAO est un intervenant de premier plan dans les situations d'urgence. Sa vocation première est la production vivrière et l'agriculture, conformément à sa spécialité et à son mandat au sein du système des Nations Unies. Contribuer à prévenir les situations d'urgence consécutives aux catastrophes, donner l'alerte quand des urgences alimentaires menacent et contribuer au relèvement des systèmes de production vivrière, telles sont les fonctions majeures qu'exerce la FAO dans le contexte de l'aide humanitaire. Les interventions de la FAO consistent principalement en évaluations des besoins, en apports d'intrants agricoles et en services d'assistance technique à la planification et à la gestion du relèvement immédiat et de la remise en état durable des systèmes ruraux de production.

COMPRENDRE CE QUI FAIT UNE SITUATION D'URGENCE

Les catastrophes naturelles

Les catastrophes, dans les pays en développement, sont très souvent liées aux risques naturels. Séismes et éruptions volcaniques en sont des exemples spectaculaires, mais ces phénomènes géologiques ne provoquent pas autant de dégâts que les accidents météorologiques et les aléas climatiques, et ils ont un coût inférieur. Les ouragans, les inondations et les sécheresses provoquent des pertes considérables de production agricole et de vies humaines.

L'homme vit parfois dans des lieux dangereux, car ceux-ci sont parfois riches en ressources. Les zones côtières, qui sont exposées aux ouragans, offrent du poisson, des coquillages et des crustacés, et des forêts, de mangrove ou autres. Les plaines fluviales offrent des sols alluviaux fertiles et d'abondantes ressources en eau, mais elles sont sujettes aux inondations. Les zones arides et semi-arides offrent des parcours aux populations pastorales, mais les risques de sécheresse y sont élevés.

Les populations locales connaissent les risques auxquels elles sont exposées, et leurs traditions sociales et culturelles sont souvent de nature à en réduire la gravité. Le partage des ressources, et notamment des terres, la mise en commun des intrants agricoles, et en particulier de la main-d'œuvre, permettent d'atténuer les risques. Mais quand l'accident prend une ampleur ou une gravité exceptionnelle, c'est la catastrophe, car les stratégies de réduction du risque et les mécanismes de parade deviennent inopérants.

La catastrophe ne frappe pas toujours de façon égale, et ne donne pas toujours lieu à une situation d'urgence. Une sécheresse dans les grandes plaines d'Amérique du Nord n'engendre pas des risques de disette massive comme ce serait le cas dans la

région du Sahel. Les pays développés se sont dotés de mécanismes de compensation, sous forme de plans de secours et d'assurance des récoltes, qui atténuent les effets immédiats des catastrophes naturelles; mais ce n'est en général pas le cas dans les pays en développement. Dans ces derniers, les gens sont plus vulnérables aux changements de l'environnement. Cette vulnérabilité aux situations d'urgence imputables aux catastrophes naturelles tient en grande partie à la pauvreté des populations.

Catastrophes dues à l'homme et situations d'urgence complexes

Depuis une dizaine d'années, plusieurs situations d'urgence complexes se sont produites dans lesquelles des troubles civils, des guerres, voire l'effondrement de l'Etat étaient en cause. Même si des catastrophes naturelles ont souvent joué leur part, elles n'ont jamais été le facteur dominant de telles situations qui se caractérisent par l'interruption des services essentiels, la destruction des équipements d'infrastructure, la fuite des populations rurales et l'effondrement des systèmes de production vivrière et de commercialisation. La faim aiguë et une dépendance durable vis-à-vis des secours alimentaires en résultent, à moins qu'une action ne soit promptement engagée pour restaurer des conditions permettant aux populations affectées de reprendre une activité productive.

COÛTS ET CONSÉQUENCES DES SITUATIONS D'URGENCE

Mondialement, les pertes résultant de catastrophes tant naturelles que dues à l'homme s'élevaient à environ 10 milliards de dollars EU dans les années 60, et sont passées à 93 milliards de dollars dans les années 80. Avec la multiplication des situations d'ur-

gence complexes dans les années 90, ces coûts devraient encore s'alourdir. Mais plus grave encore, le coût humain devient intolérablement élevé. Des dizaines de millions de personnes sont déplacées dans leur propre pays, ou dispersées dans le monde, réduites à la condition de réfugiés. En 1996, du fait des situations d'urgence complexes, quelque 40 millions de personnes dépendaient pour leur protection et leur survie de l'aide internationale. Le nombre des morts par inanition pourrait toutefois être en recul par rapport aux décennies passées, car les interventions d'urgence et les programmes de prévention de la famine ont gagné en ampleur et en efficacité.

Les flux d'aide alimentaire traduisent le degré de priorité désormais donné à l'aide humanitaire. Celle-ci a en effet doublé en volume depuis 1990, par opposition au recul de la valeur totale de l'ensemble de l'aide. En 1994, l'aide humanitaire s'est chiffrée à environ 6 milliards de dollars, équivalant à près de 10 pour cent du montant total de l'aide au développement. Le poids de la facture a conduit les donateurs à donner plus d'importance à la planification préalable, anticipant sur les catastrophes. L'attention a aussi été appelée sur l'importance des programmes de relèvement qui permettent de faire passer rapidement les populations victimes des catastrophes d'un régime coûteux d'aide humanitaire à une autosuffisance alimentaire recouvrée.

La FAO a pour principe que mieux vaut prévenir que guérir. La première ligne de défense consiste à agir sur le terrain pour développer des systèmes de production moins vulnérables aux catastrophes. Si d'aventure une catastrophe frappe, les alertes mondiales que lance la FAO et les préparatifs aux urgences qu'elle appuie devraient permettre de répondre promptement aux crises agricoles et vivrières. Quand une situation d'urgence surgit, ne pas réagir immédiatement et efficacement ne peut qu'engendrer la faim et la dépendance chroniques. Mais quand il faut guérir, le remède doit être choisi en fonction des conditions propres à la situation d'espèce, afin qu'une guérison complète puisse advenir dans le délai le plus bref possible.

LA SÉQUENCE DE L'URGENCE

L'intervention dans les situations d'urgence se présente comme une séquence d'événements, que l'on désigne parfois comme le cycle des catastrophes, lequel présente huit phases distinctes qui chacune appelle une action spécifique. Ces phases sont les suivantes:

- la prévention;
- la préparation;
- l'alerte rapide;
- l'évaluation des effets et des besoins immédiatement après la déclaration de l'urgence;
- les secours, quand une aide humanitaire immédiate est nécessaire;
- le relèvement, à savoir les premières mesures de reconstruction des systèmes ruraux de subsistance;
- la reconstruction, qui permet de remplacer les infrastructures détruites;
- la reprise durable, phase au cours de laquelle les conditions reviennent à la normale.

La FAO prend part, avec les autorités nationales et leurs partenaires, tant intérieurs qu'extérieurs, à chacune de ces phases. Consciente du coût élevé des opérations d'urgence, la FAO s'efforce sans relâche de prévenir les conséquences catastrophiques des phénomènes naturels mais, quand la crise survient, elle s'attache à en atténuer les conséquences et à accélérer le relèvement qui permet de renouer avec un développement agricole durable.

PRÉVENTION, PRÉPARATION ET ALERTE RAPIDE

La FAO apporte à ses pays membres une assistance technique pour leur permettre d'étoffer leurs capacités de prévenir ou d'atténuer les conséquences catastrophiques des cataclysmes naturels: tornades, ouragans ou cyclones, inondations, glissements de terrain, feux de brousse, déforestation tropicale et sécheresse. Cette assistance porte sur des interventions comme la mise en place de plantations de protection, le boisement et l'aménagement forestier, l'aménagement des bassins versants et des parcours, la lutte préventive contre l'incendie, la lutte antiérosive, l'établissement de plantations de bois de feu, la fixation des dunes, l'utilisation de combustibles de remplacement, l'adoption de variétés culturales et ligneuses supportant la sécheresse, l'introduction de variétés précoces ou hâtives, l'adoption de pratiques culturales permettant de conserver l'humidité du sol, la diversification des cultures et la construction d'ouvrages de protection contre les crues.

Le Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA) vise à réduire la variabilité de la production et à favoriser une productivité durable des cultures de base dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier. En maîtrisant mieux l'eau, en intensifiant de manière durable la production végétale, en diversifiant la production et en levant les contraintes socioéconomiques, le PSSA permettra d'atténuer les conséquences des catastrophes. La FAO aide ses pays membres à réduire au minimum les méfaits des phénomènes naturels en prenant des mesures préventives et en assurant l'organisation et la mise en œuvre promptes, dans des conditions appropriées et avec toute l'efficacité souhaitable, des actions d'urgence à déployer lorsqu'une catastrophe s'est déclarée.

La prévention des pullulations de ravageurs et des épizooties et la lutte contre ces fléaux constituent l'un des services techniques importants qu'assure la FAO. Par le truchement du Système de prévention et de réponse rapide contre les ravageurs et les maladies transfrontières des animaux et des plantes (EMPRES), la FAO s'attaque aux épizooties comme la peste bovine ou la péripneumonie contagieuse des bovins, et lance des programmes d'éradication et de confinement de la lucilie bouchère. Par le biais du Centre d'intervention antiacridienne d'urgence, EMPRES surveille aussi la présence d'essaims de criquets, ainsi que les pullulations d'oiseaux granivores, et entreprend des actions préventives lorsqu'il y a lieu.

L'assistance offerte par la FAO consiste aussi à mettre en place des réseaux institutionnels aux niveaux régional, national et local pour assurer la gestion du risque et faire front aux urgences, à établir des systèmes d'alerte

rapide et d'information sur les perspectives de l'alimentation à l'échelle régionale et nationale, à constituer et à gérer des réserves de sécurité alimentaire, et à formuler des plans de préparation aux urgences stipulant quels mécanismes de parade activer en cas de catastrophe.

La FAO exploite le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR), qui utilise l'imagerie par satellite, les rapports de terrain et les informations commerciales. Elle publie six fois par an et en cinq langues ses *Perspectives de l'alimentation*, dans lesquelles elle fait le point de la situation de la production agricole et de l'état des réserves. *Cultures et pénuries alimentaires*, publié en quatre langues, est aussi diffusé six fois par an, et fait le point en détail de la situation dans des pays particuliers. *Situation alimentaire et perspectives de récolte en Afrique subsaharienne*, qui paraît trimestriellement en anglais et en français, met en lumière les besoins d'aide de donateurs à ce continent, le plus vulnérable. *Sahel: Situation météorologique et état des cultures* paraît chaque mois pendant la campagne agricole au Sahel, et donne les informations sur les conditions météorologiques et le développement des cultures dans les neuf pays membres du Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS).

La FAO assume aussi la responsabilité de l'envoi sur le terrain, de concert avec le Programme alimentaire mondial (PAM), de missions FAO/PAM d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires. Ces missions, qui examinent les perspectives d'ensemble d'approvisionnements vivriers et estiment la gravité et l'étendue des déficits ou des pénuries dans les pays, se fondent sur des observations sur le terrain. Des alertes spéciales, fondées en général sur les rapports de ces missions, sont lancées en cas de nécessité. Les rapports du SMIAR sont accessibles à partir de la page d'accueil de la FAO sur Internet.

SECOURS D'URGENCE ET RELÈVEMENT

Les victimes directes des catastrophes, comme les personnes déplacées et les réfugiés dans des situations d'urgence complexes, ont besoin de secours alimentaires. Mais les vivres doivent s'accompagner de secours agricoles – qu'apportent les programmes de distribution de semences et d'outillage de la FAO et d'autres partenaires – pour faire rapidement passer les populations concernées de la coûteuse phase d'aide humanitaire à la phase du retour à l'autosuffisance alimentaire.

L'action de la FAO dans les situations consécutives aux catastrophes et dans les situations d'urgence complexes privilégie le relèvement et la reprise de l'activité normale. La reconstruction des systèmes de production vivrière et agricole, et notamment des réseaux de transport et de commercialisation, est indispensable à la remise en état des systèmes ruraux de subsistance – et conditionne la reprise du développement.

Une fois que s'est déclarée une situation d'urgence, la première chose à faire pour mobiliser une aide humanitaire est d'évaluer les besoins. Les rapports qu'établissent les missions FAO/PAM évoquées ci-dessus don-

nent des estimations des pénuries vivrières qui menacent et rendent nécessaire une aide internationale, ainsi que des excédents le cas échéant disponibles localement, qui pourraient permettre de procéder à des achats locaux. Ces rapports sont très respectés dans le processus d'annonce de contributions par les donateurs, et ont un rôle déterminant dans les appels humanitaires lancés par le système des Nations Unies.

L'aide alimentaire d'urgence est acheminée par le PAM et les donateurs bilatéraux. Toutefois l'approbation des opérations d'urgence du PAM, au-delà d'un certain seuil, requiert l'aval du Directeur général de la FAO, outre l'approbation du Directeur exécutif du PAM. L'analyse de la situation sur laquelle le Directeur général de la FAO fonde sa décision est établie par le SMIAR.

Les secours agricoles d'urgence et l'aide immédiate au relèvement incombent au Bureau des opérations spéciales de secours. Ce bureau a quatre fonctions principales:

- évaluer les besoins de secours agricoles d'urgence et préparer les projets correspondants;
- mobiliser des ressources;
- mettre en œuvre les projets, y compris leur suivi et l'évaluation de leur impact;
- donner des avis et appuyer l'établissement de programmes de relèvement.

Le Bureau des opérations spéciales de secours est capable d'organiser des évaluations rapides et systématiques des besoins immédiats d'intrants, qui permettront de relancer la production après une catastrophe. Les besoins nationaux de facteurs de production permettant de produire des vivres après une catastrophe sont évalués par les missions FAO/PAM d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires. Chaque évaluation est attentivement contrôlée par les services techniques compétents de la FAO.

Les facteurs de production essentiels pour relancer la production sont fournis principalement à titre gracieux par les Etats Membres aux gouvernements concernés, soit directement, soit par le canal d'organisations non gouvernementales (ONG) ou d'organisations multilatérales, dont la FAO. Entre 1991 et 1996, le Bureau des opérations spéciales de secours a formulé et administré plus de 300 projets, d'une valeur totale avoisinant 169 millions de dollars. Sur ce total, 40 pour cent des projets ont concerné l'Afrique au sud du Sahara, 29 pour cent le Proche-Orient et l'Afrique du Nord, et 15 pour cent l'Asie. Tandis que la valeur annuelle moyenne des projets de secours d'urgence s'établissait aux environs de 28 millions de dollars, certaines années cette valeur a été considérablement plus élevée. Par exemple, lors des crises alimentaires de 1993 et 1994, la valeur annuelle des projets a atteint, respectivement, 38 millions et 35 millions de dollars. En 1997, ce montant devrait atteindre un nouveau sommet, car au premier semestre il a déjà touché la barre des 36 millions de dollars. (Une fraction importante du total a été absorbée par le programme de secours et de relèvement agricole en Iraq.) Les Pays-Bas ont été le principal donateur bilatéral, des fonds importants ayant aussi été apportés par la Suède. L'Italie, le Royaume-Uni, le Canada et les Etats-Unis ont aussi contribué sensiblement à l'action. Le principal donateur multilatéral a été le Département des affaires

humanitaires de l'Organisation des Nations Unies (DHA); des contributions substantielles ont aussi été apportées par la Communauté européenne (CE) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

La FAO fait appel à ses propres services de passation de marchés pour acheter les intrants qu'elle achemine; cette solution lui permet de s'approvisionner rapidement et à bon compte. Si les intrants nécessaires sont disponibles localement ou dans la sous-région concernée, ils peuvent être négociés par la représentation de la FAO dans le pays, ou, si les quantités sont importantes, par une mission idoine dépêchée par le siège. Ces opérations commencent normalement dans un délai d'une semaine après confirmation que les fonds correspondants seront mis à disposition.

FACILITER LES INTERVENTIONS RAPIDES

À la mi-1996, une nouvelle Circulaire du Programme de terrain a été adressée à tous les représentants de la FAO pour les instruire des fonctions et des procédures de la FAO permettant d'apporter une réponse rapide et cohérente à toute situation d'urgence résultant de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme et ayant une incidence dans les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture. La FAO peut ainsi dépêcher sur le terrain un coordonnateur d'urgence, pour une durée pouvant aller jusqu'à un an, afin de piloter les activités de suivi et d'évaluation, la distribution d'intrants agricoles, et la planification du relèvement et de la relance des systèmes de production ruraux, si la nature de l'urgence le justifie.

Plusieurs guides techniques internes ont été établis par les services compétents de la FAO: ils traitent de la prévention, de la préparation, de l'alerte rapide, de l'évaluation des besoins et des activités de secours et de relèvement avant, pendant et après les catastrophes. Ces guides sont actuellement refondus en un manuel de préparation et de réponse aux situations d'urgence destiné au personnel de la FAO, aux experts de terrain et aux consultants qui interviennent dans l'une ou l'autre des phases de la crise.

Afin de renforcer la capacité institutionnelle de répondre à des demandes toujours plus pressantes d'aide humanitaire, le Groupe de coordination pour les situations d'urgence, qui est directement responsable devant le Directeur général adjoint, a été réorganisé et renforcé. La FAO est ainsi dotée des moyens humains et logistiques qui lui permettent de s'acquitter de son rôle bien spécifique dans toutes les phases d'une situation d'urgence agricole et alimentaire.

LES PARTENAIRES DE LA FAO

La FAO honore une longue tradition de partenariat avec les autres acteurs de l'aide humanitaire.

Le système des Nations Unies a remodelé ses interventions d'urgence. En décentralisant et en restructurant les services spécialisés offerts aux pays membres, les organismes des Nations Unies, dont la FAO, se sont

donnés les moyens d'évaluer de façon plus précise les besoins d'aide humanitaire et de raccourcir les temps de réponse en cas d'urgence.

La multiplication des situations d'urgence, et surtout des situations d'urgence complexes, a conduit à la création du Département des affaires humanitaires des Nations Unies en 1992. La FAO siège au Comité permanent interorganisations, que préside le Coordonnateur des secours d'urgence, et participe au Système d'alerte rapide dans le domaine humanitaire des Nations Unies et au ReliefWeb (Réseau Secours), ainsi qu'aux missions du Département des affaires humanitaires qui lancent les appels unifiés interorganisations.

Lors de la préparation de ces appels, la FAO est responsable de l'évaluation des besoins de secours agricoles et, en collaboration avec le PAM, de l'évaluation des besoins alimentaires. La FAO est par ailleurs responsable de la formulation des interventions visant à apporter des secours immédiats et à entreprendre les efforts de relèvement agricole qui font l'objet desdits appels.

La FAO a conclu des accords officiels avec le PAM, qui précisent les attributions et les responsabilités de chacun. L'Organisation collabore activement avec le HCR pour la fourniture d'intrants agricoles aux réfugiés.

Au-delà du système des Nations Unies à proprement parler, la FAO entretient des relations de collaboration étroite avec la Banque mondiale, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et les institutions régionales de financement aux fins du relèvement et de la reconstruction agricoles.

La FAO met en œuvre des projets, tant directement qu'avec le concours d'ONG. Les ONG sont à la fois fournisseurs et utilisateurs des informations du SMIAR. Le Save the Children Fund (Royaume-Uni) a établi des relations officielles avec la FAO en vue de l'établissement de cartes du risque, pour appuyer les analyses du SMIAR et les décisions d'alerte. Par ailleurs, les relations qu'entretient la FAO avec les ONG sont généralement de caractère informel.

UNE VEILLE MONDIALE ET UNE ACTION CIBLÉE

En permanence, la FAO suit les événements, planifie des interventions préventives et lance des messages d'alerte. Lorsqu'une catastrophe se déclare, la FAO mobilise en hâte des ressources, dans le monde entier, pour mener les opérations d'urgence, assurer un relèvement immédiat et permettre une reprise rapide de l'activité agricole. À mesure que les conditions redeviennent normales, la FAO intervient pour restaurer la production agricole et remettre sans tarder les agriculteurs sur la voie d'un redressement durable.