



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFÉRENCE

Trente-sixième session

Rome, 18-23 novembre 2009

Amélioration de la préparation et de la réaction aux menaces et aux situations d'urgence ayant une incidence sur l'alimentation et l'agriculture

I. Introduction

1. Les États Membres de la FAO se préparent et répondent à un nombre croissant de situations d'urgence. La grande majorité des personnes touchées par ces situations, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou d'autres crises dues à l'homme, vivent dans des zones rurales et leurs moyens d'existence dépendent de l'agriculture. L'expérience a montré que mener des activités de réduction des risques de catastrophe et réagir en temps opportun pour protéger et reconstruire les actifs agricoles et rétablir le plus rapidement possible les moyens d'existence basés sur l'agriculture, sauve des vies, accélère le redressement et, sur le long terme, réduit la dépendance à l'aide humanitaire.
2. L'objectif stratégique I de la FAO – *Amélioration de la préparation et de la réaction aux menaces et aux situations d'urgence ayant une incidence sur l'alimentation et l'agriculture* – sert de base au soutien apporté par l'Organisation aux États Membres pour les aider à mieux se préparer aux crises et à y réagir et à relier interventions d'urgence, relèvement et développement à long terme. L'objectif stratégique est organisé autour des éléments clés de la gestion des risques liés aux catastrophes qui intéressent l'agriculture, la foresterie et les pêches: i) alerte rapide; ii) planification d'urgence; iii) élaboration de cadres sectoriels et intersectoriels de gestion des risques liés aux catastrophes; iv) réduction des risques liés aux catastrophes (préparation, prévention et atténuation); v) évaluation des besoins; vi) réponse en temps opportun; et vii) appui à la transition entre les interventions d'urgence, le relèvement et les programmes de développement.
3. Ce document examine l'aide d'urgence apportée par l'Organisation aux États Membres et les invite à réfléchir aux différentes façons dont ils pourraient bénéficier de l'expertise de

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

l'Organisation pour répondre à leurs besoins, à savoir une meilleure prévention et préparation et une réponse efficace aux menaces et aux situations d'urgence ayant une incidence sur l'alimentation et l'agriculture.

II. Contexte

4. Entre 1988 et 2007, les catastrophes naturelles ont été responsables de 45 pour cent des décès et de 80 pour cent de l'ensemble des pertes économiques. Plus de 75 pour cent de ces catastrophes sont d'origine hydrologique, météorologique ou climatique. Souvent, les situations d'urgence dues à l'homme découlent de conflits ou de crises financières ou économiques. Enfin, les ravageurs et les maladies transfrontières des plantes et des animaux ainsi que d'autres problèmes urgents liés à la chaîne alimentaire constituent une menace grandissante.

5. Le rapport entre le nombre de catastrophes d'origine humaine et celles d'origine naturelle s'est modifié au fil du temps. Les crises alimentaires imputables à l'homme représentaient 10 pour cent des urgences alimentaires au début des années 1980, proportion qui a atteint 70 pour cent en 1993 avant de diminuer au cours des 15 dernières années. Aujourd'hui en revanche, la part des crises alimentaires imputable aux catastrophes naturelles est en augmentation (environ 40 pour cent en 2007). La fréquence et l'intensité des événements climatiques extrêmes suscitent l'inquiétude. Les données de la FAO montrent que la part des catastrophes soudaines (inondations en particulier) dans l'ensemble des catastrophes naturelles est passée de 14 pour cent dans les années 1980 à 27 pour cent depuis l'année 2000. Dans le monde, le nombre d'inondations graves a crû d'environ 50 par an au milieu des années 1980 à plus de 200 aujourd'hui. Même si, en 2008, le nombre de catastrophes était moins important, celles-ci ont en revanche été plus violentes et ont eu des conséquences plus graves, notamment pour les pays à revenu intermédiaire où les infrastructures et les populations concentrées dans les zones urbaines sont devenues plus vulnérables au fil du processus de développement.

6. La fréquence des invasions de ravageurs et des maladies des plantes et des animaux s'inscrit déjà en hausse, comme le montrent, au cours des dernières années, l'apparition ou la propagation de nouveaux ravageurs ou maladies tels que la grippe aviaire, les infestations acridiennes, la maladie de la rouille du blé (dite Ug99), la striure brune du manioc, la prolifération des algues toxiques et les maladies animales aquatiques.

7. La FAO a débuté ses activités d'aide humanitaire en 1973, année où, suite à la sécheresse dans le Sahel, elle a fourni des intrants agricoles et organisé des interventions d'urgence pour les agriculteurs et les éleveurs touchés. L'assistance de l'Organisation a évolué depuis, passant d'interventions limitées à des situations d'urgence particulières à des réponses à long terme à des situations d'urgence complexes découlant de conflits civils et de chocs multiples. Les États Membres ont accru leurs demandes de soutien et d'assistance technique en matière d'urgences, les axant principalement sur le rétablissement en temps opportun des moyens d'existence agricole dans les zones touchées par les crises, le renforcement des systèmes d'alerte rapide et la préparation. Les programmes actuels englobent des interventions d'urgence complexes et intégrées et des programmes de relèvement et de reconstruction. Ils impliquent de nombreuses divisions techniques de la FAO et une large palette de services de soutien administratif et opérationnel, au Siège et dans les bureaux décentralisés. La FAO travaille avec un grand éventail de partenaires issus des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales nationales et internationales, du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de fondations privées. Les interventions d'urgence et les projets de relèvement représentent désormais une part importante des programmes de terrain de l'Organisation et sont presque exclusivement financés par des ressources extrabudgétaires.

8. Les efforts destinés à réduire les risques de catastrophes, dont ceux fournis par la FAO, s'intensifient à l'échelle mondiale. Depuis 2004, le groupe interdépartemental de la FAO sur la gestion des risques liés aux catastrophes a mis en œuvre plus de 35 projets nationaux et régionaux destinés à réduire ces risques dans le domaine agricole. Le Cadre d'action de Hyogo fournit une

plateforme globale commune pour renforcer la résilience des nations et des communautés face aux catastrophes. La FAO soutient ce Cadre d'action et son objectif, à savoir réduire substantiellement (de moitié) les pertes humaines dues aux catastrophes et réduire les pertes d'actifs sociaux, économiques et environnementaux des communautés et des pays d'ici 2015.

III. Objectif stratégique I – une approche intégrée pour améliorer la préparation, réagir efficacement et soutenir la transition vers le développement

9. La FAO élabore actuellement une approche intégrée de gestion des risques liés aux catastrophes dans le cadre de son objectif stratégique I, en se fondant sur les principes fondamentaux que sont l'anticipation, la gestion et la réduction de ces risques.

10. Durant la phase précédant les catastrophes, le soutien de la FAO aux États Membres est destiné à renforcer les moyens d'existence et la résilience des ménages et des communautés en évitant (prévention) ou en limitant (atténuation) les répercussions néfastes des aléas et en fournissant des prévisions fiables et en temps opportun (préparation), en encourageant des pratiques agricoles, halieutiques et de gestion des ressources naturelles plus résilientes face aux risques, et en prodiguant des conseils en matière de politiques.

11. Durant la phase de réaction, le soutien de la FAO aux États Membres est axé sur le rétablissement rapide des moyens d'existence basés sur l'agriculture, à travers une aide d'urgence aux communautés et aux États. Les populations touchées comprennent les hommes et les femmes vivant dans les zones frappées par les crises mais également les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur des pays (PDI), ainsi que, dans de nombreux cas, les communautés qui accueillent ces derniers.

12. Durant la phase suivant la catastrophe, le soutien de la FAO est axé sur le relèvement et sur le rétablissement à long terme, avec pour principe de « reconstruire en mieux »: on peut renforcer la résilience face aux dangers futurs en menant des interventions visant à faciliter la transition entre la phase des secours et celle du développement. Cet appui est à rattacher à l'assistance au développement que fournit l'Organisation à ses Membres et à ses relations avec les principaux partenaires externes de ce domaine, en particulier les institutions financières internationales. Les liens entre la préparation, la prévention et l'atténuation (réduction des risques), les interventions d'urgence, le redressement et la reconstruction, et la transition vers la phase de développement sont complexes et dynamiques. La gestion intégrée des risques liés aux catastrophes joue un rôle important pour renforcer fortement la résilience des communautés face aux menaces, atténuer l'impact des crises et aider les personnes vulnérables à s'adapter à de nouvelles situations.

13. Depuis le milieu des années 1970, la FAO a élaboré et amélioré sur plusieurs années des outils de préparation, par exemple des systèmes d'alerte rapide face aux menaces et aux situations d'urgence ayant une incidence sur l'agriculture et l'alimentation. La FAO gère deux services mondiaux d'information dont le but est de signaler les crises agricoles et alimentaires potentielles et les urgences relatives aux animaux et aux plantes: le Service mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR) et le Système de prévention et de réponse rapide contre les ravageurs et les maladies transfrontières des animaux et des plantes (EMPRES). Le Système mondial d'alerte précoce et d'action pour les maladies animales transfrontières, qui dépend du système EMPRES, est une initiative commune de l'OMS, de l'OIE et de la FAO, dont le but est d'améliorer la capacité mondiale d'alerte rapide en matière de santé animale ainsi que la transparence des informations entre les pays. Les initiatives du type du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC) ont une vocation plus nationale et/ou régionale, intégrant toutefois dans le même temps un plus large éventail de variables.

14. Même si les interventions d'urgence visent essentiellement à aider au redressement de la production agricole des petits exploitants, une part importante de l'aide d'urgence accordée aux

États Membres est désormais consacrée aux menaces et aux urgences liées aux maladies animales transfrontières, telles que la grippe aviaire hautement pathogène ou la fièvre aphteuse. Dans ce contexte, le cadre de gestion des crises pour la filière alimentaire, récemment mis en place, apporte une aide technique et opérationnelle pour aider les États à élaborer et mettre en œuvre des solutions immédiates face aux risques liés à la chaîne alimentaire et aux menaces pesant sur la sécurité sanitaire des aliments.

15. En plus de ses grands programmes d'intervention d'urgence, de relèvement et de gestion des risques, la FAO a, au cours des dix dernières années, mis en œuvre un certain nombre de projets de gestion intégrée des risques liés aux catastrophes. Ils comprennent: des activités visant à renforcer les capacités locales et nationales en apportant en amont un appui englobant des évaluations du risque relatif aux moyens d'existence, de la vulnérabilité et de la sécurité alimentaire; des activités de préparation (amélioration des mécanismes d'alerte rapide et de prévision des récoltes, au bénéfice des producteurs agricoles); des interventions sectorielles d'urgence et de relèvement, et la promotion de bonnes pratiques agricoles.

16. Les résultats organisationnels et les indicateurs de l'objectif stratégique I ont été élaborés par une équipe multidisciplinaire interdépartementale, dirigée par le Département de la coopération technique. Ces produits sont axés sur la prévention des catastrophes, l'atténuation, la préparation, les interventions d'urgence, le relèvement et la reconstruction ainsi que la transition entre les stades de secours, de relèvement et de développement et les liens entre ces derniers. L'équipe stratégique de l'OSI est actuellement composée de plus de 40 unités techniques et opérationnelles du Siège et des bureaux décentralisés.

17. Les résultats attendus de l'OSI (à moyen terme) comprennent:

- Résultat de l'Organisation 1: la vulnérabilité des pays aux crises, menaces et situations d'urgence est réduite grâce à une meilleure préparation et à l'intégration de la prévention et de l'atténuation des risques dans les politiques, programmes et interventions.
- Résultat de l'Organisation 2: les pays et les partenaires réagissent plus efficacement aux crises et aux situations d'urgence grâce à des interventions liées à l'alimentation et à l'agriculture.
- Résultat de l'Organisation 3: les pays et les partenaires disposent de liens et d'une transition améliorés entre les stades de la situation d'urgence, du relèvement et du développement.

18. Les résultats de l'OSI se concentrent directement sur les domaines où le rôle de la FAO peut être déterminant, notamment les urgences à grande échelle et relatives à la chaîne alimentaire, tout en s'assurant que les capacités des États Membres soient renforcées pour se préparer et réagir aux crises.

19. En tant que stratégie de l'organisation, l'OSI orientera l'évolution des activités d'urgence et de relèvement de la FAO. Les trois résultats contribuent à une plus grande cohérence et à renforcer, sur le plan des interdépendances et de la programmation, la cohérence et l'harmonie entre les stades de la situation d'urgence, du relèvement et du développement au sein des États Membres. Les résultats contribueront également à améliorer la capacité des États Membres et des partenaires de la FAO à se préparer et à réagir aux menaces et aux situations d'urgence, ainsi qu'à soutenir la transition vers les programmes de développement.

20. L'Organisation s'assurera de rapprocher autant que faire se peut les centres de décision des bénéficiaires en renforçant les capacités des bureaux décentralisés de la FAO, s'agissant tant des interventions d'urgence et de relèvement que de l'établissement de liens plus étroits entre les projets et les programmes de développement. Cela est conforme à l'engagement de la FAO envers la décentralisation au sens large et envers le principe de subsidiarité.

21. Action coordonnée et compréhension sont nécessaires pour trouver des moyens de faire face à la complexité de crises simultanées. Pour que l'Organisation parvienne aux résultats globaux de long terme de l'OSI, elle devra également prendre en compte l'évolution des environnements économiques, sociaux, techniques, financiers et institutionnels dans lesquels s'inscrivent ses activités de préparation, de réaction et de réduction des risques. Les questions suivantes méritent notamment attention:

- Les menaces et les situations d'urgence alimentaires et agricoles interviennent de plus en plus souvent dans un environnement déjà problématique, affecté par les urgences au sein de la chaîne alimentaire, l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, les chocs de marché, les troubles civils, la fréquence et l'intensité accrues des événements climatiques extrêmes, les vulnérabilités associées au sexe et à l'âge et le VIH/SIDA.
- À l'avenir, les conséquences attendues du changement climatique devraient accroître le nombre et l'intensité des événements et catastrophes climatiques. Ces menaces sous source de nouveaux défis et opportunités en ce qui concerne la collaboration entre les acteurs humanitaires et du développement.
- Le financement des urgences a augmenté et se diversifie. L'action humanitaire est souvent financée par des fonds communs aux niveaux mondial, régional et national. Les donateurs non traditionnels augmentent leurs contributions.
- L'augmentation du nombre de partenaires (institutions des Nations Unies, Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ONG et autres acteurs impliqués dans l'alimentation, la nutrition, les situations d'urgence et le relèvement agricoles, et la réduction des risques de catastrophe ouvre des possibilités de coopération mais présente également des difficultés de coordination, s'agissant en particulier de la transition entre les stades de réaction et de relèvement et celui du développement.
- Les situations d'urgence de grande envergure risquent d'attirer presque exclusivement l'attention du public et des grandes organisations de donateurs, et les programmes d'urgence à plus petite échelle de souffrir d'un financement insuffisant et d'une faible visibilité, bien qu'ils soient tout aussi importants pour le bien-être humain.
- Le processus de réforme à l'œuvre au sein des Nations Unies et la réforme de la gouvernance de la sécurité alimentaire mondiale offre des occasions d'améliorer la coordination et la direction en matière de menaces et d'urgences de sécurité alimentaire.
- Le renforcement des capacités des institutions nationales chargées de gérer les situations d'urgence permet aux États connaissant de telles difficultés de jouer un rôle nouveau, plus affirmé, dans la réduction des risques et dans la coordination de l'aide externe. Jusqu'à aujourd'hui, les ministères et départements agricoles (les partenaires habituels de la FAO) étaient peu impliqués dans ces institutions.

22. Répondre aux besoins des personnes chroniquement exposées à la faim et touchées par le risque de catastrophe nécessite: i) de nouveaux partenariats et de nouvelles méthodes de travail pour apporter un soutien plus efficace aux niveaux national, régional et mondial; et ii) d'apporter des réponses continues, depuis la préparation jusqu'au développement, sur la base d'un engagement fort et harmonisé des Nations Unies et de ses partenaires.

23. La FAO possède quatre avantages comparatifs pour parvenir aux résultats de l'OSI: i) son expertise technique (par exemple en matière d'élevage, de cultures, de ravageurs, de foresterie, de pêches et de ressources naturelles) à l'appui de la formulation des politiques, du renforcement institutionnel, des systèmes d'alerte rapide et des bonnes pratiques agricoles; ii) sa capacité opérationnelle éprouvée à mettre en œuvre des programmes d'intervention d'urgence, de redressement et de développement; iii) sa capacité à opérer une transition efficace entre les stades de l'intervention d'urgence et du développement; et iv) sa capacité de plus en plus affirmée à intégrer la réduction du risque de catastrophe aux politiques agricoles et de sécurité alimentaire nationales, par le biais de ses bureaux décentralisés, en collaboration avec ses partenaires des gouvernements nationaux, des Nations Unies et de la société civile.

IV. Conclusions

24. Le processus de renouveau de la FAO a imprimé un nouvel élan à la mise en œuvre de l'objectif stratégique I, l'inscrivant dans un contexte favorable. Les États Membres pourraient souhaiter examiner:

- les moyens par lesquels ils pourraient accélérer les activités nationales de gestion du risque de catastrophe dans les secteurs alimentaire et agricole et renforcer les capacités, de sorte à réduire l'exposition aux risques naturels et induits par l'homme;
- les besoins nationaux en matière d'intégration des connaissances et des compétences techniques à la préparation aux catastrophes et aux interventions;
- les moyens d'assurer une plus grande cohérence entre les activités, les programmes et les processus liés aux stades de l'urgence et de développement; et
- les opportunités de collaboration régionale entre les États Membres, les organisations et les donateurs pour maîtriser et réduire le risque et la vulnérabilité face aux crises transfrontières.

25. La FAO est prête à élargir son soutien aux Membres sur ces points afin qu'ils se préparent mieux aux menaces et aux situations d'urgence ayant une incidence sur l'alimentation et l'agriculture et y apportent des réponses plus efficaces.