



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

COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE

Trente-sixième session

Rome, 11-14 et 16 octobre 2010

TABLE RONDE SUR LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE PENDANT LES CRISES PROLONGÉES: PROBLÈMES ET DÉFIS

Table des matières

	<i>Page</i>
QUESTIONS PORTÉES À L'ATTENTION DU CSA	1
	<i>Paragraphes</i>
I. LES DÉFIS	1 - 3
II. LES GRANDS PROBLÈMES	4 - 23
<i>Les processus d'adaptation des moyens de subsistance en cas de crises prolongées</i>	5 - 6
<i>La parité hommes-femmes dans les crises prolongées</i>	7 - 9
<i>Le rôle des institutions locales dans les crises prolongées</i>	10 - 12
<i>Les flux d'aide aux pays en situation de crise prolongée</i>	13 - 15
<i>L'aide alimentaire humanitaire dans les crises prolongées</i>	16 - 18
<i>Vers une protection sociale dans les crises prolongées</i>	19 - 21
<i>Les interventions ponctuelles visant à soutenir la relance à long terme de l'agriculture et de la sécurité alimentaire</i>	22 - 23
III. INCIDENCES DES POLITIQUES ET RECOMMANDATIONS	24 - 25

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 du CSA sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org/cfs. Les documents sous forme électronique seront remis aux délégués au moment de l'inscription.

Questions portées à l'attention du CSA

- Approuver les recommandations présentées dans ce document de réflexion.
- Donner son appui à l'organisation d'un Forum d'experts de haut niveau sur les crises prolongées, au plus tard en 2012, pour faire le point de l'état des connaissances et de l'expérience des intervenants concernant la sécurité alimentaire dans ces situations, et tracer la voie à suivre. Le Groupe d'experts de haut niveau jouera un rôle essentiel dans la préparation de ce Forum de haut niveau.
- Introduire un nouveau « Programme d'action pour la sécurité alimentaire dans les pays en proie à des crises prolongées » qui définira les principes et modalités de prise en charge efficace et efficiente des besoins spécifiques de ces pays en termes de sécurité alimentaire. Le Comité suivra l'évolution des travaux conduits pendant la période intersessions en vue de l'établissement du programme d'action.

I. LES DÉFIS

1. La question des crises prolongées et de leurs conséquences sur la sécurité alimentaire n'a pas reçu l'attention voulue dans la réflexion sur le développement. L'édition 2010 de *l'État de l'insécurité alimentaire dans le monde* (SOFI) est plus particulièrement consacrée aux pays confrontés à des crises prolongées, et ses principales conclusions sont reprises dans le présent document. Par pays en situation de crise prolongée, on entend « les zones où une part importante de la population est confrontée, pendant une période prolongée, à un risque élevé de mort, de maladie et de perturbation des moyens de subsistance ».¹ Les crises prolongées ne se ressemblent pas toutes bien qu'elles aient en commun certaines des caractéristiques suivantes:²

- a) durée ou persistance
- b) caractère localisé des conflits
- c) gouvernance ou administration publique défaillante
- d) moyens de subsistance non viables et résultats médiocres pour la sécurité alimentaire
- e) effondrement des institutions locales.

2. Selon un ensemble de critères mesurables (notamment la persistance de la crise, la composition des flux d'aide extérieure et de la part effective de l'aide humanitaire et la présence du pays sur la liste FAO des pays à faible revenu et à déficit vivrier - PFRDV), on considère qu'il y a actuellement vingt-deux pays en situation de crise prolongée. D'après les estimations, le niveau de sous-alimentation dans ce groupe de pays serait plus de trois fois supérieur à celui des autres pays en développement (Inde et Chine exclues), et quelque 166 millions de gens seraient concernés. L'un des messages clés qui s'impose dès lors est que les efforts internationaux visant à

¹ J. Macrae and A. Harmer. 2004. Beyond the continuum: Aid policy in protracted crises. *HPG Report* 18, page 1. Overseas Development Institute, London.

² D. Maxwell. 2010. In between and forgotten: constraints to addressing smallholder transformation and food insecurity in protracted crises. Submitted to *Proceedings of the National Academy of Science*.

lutter contre la faim et la malnutrition doivent porter une attention particulière à ces pays, et que les interventions à y mener diffèrent de celles qu'exigent les crises de courte durée ou les actions en faveur du développement, hors situation de crise.

3. En fait, faute d'une définition et d'une compréhension fine des pays plongés dans des crises prolongées, la communauté internationale a eu du mal à intervenir et à apporter un appui adéquat à ce groupe de pays. Ces difficultés tiennent à deux grands problèmes:

- a) la perception des crises prolongées et les idées fausses à ce sujet
- b) les modalités de gestion de l'aide face à ces crises prolongées (appelées « architecture de l'aide »).

II. LES GRANDS PROBLÈMES

4. Diverses études de cas mettent en évidence des problèmes transversaux, dont le processus d'adaptation des moyens de subsistance, les effets de la crise sur les problèmes de parité hommes-femmes et le rôle que les institutions locales peuvent jouer pour atténuer les effets de la crise, notamment l'insécurité alimentaire. Un autre aspect tout aussi important a trait à l'analyse des interventions nationales et internationales en réponse aux crises prolongées, en particulier les flux d'aide aux pays concernés, la fourniture de l'aide alimentaire, les défis et responsabilités en matière de protection sociale et le soutien à la relance agricole pour conforter la sécurité alimentaire.

Les processus d'adaptation des moyens de subsistance en cas de crises prolongées

5. Les crises prolongées contraignent les gens à modifier leurs moyens de subsistance pour s'adapter à la mutation de leur environnement et ces ajustements interviennent à court, à moyen et à long terme. Au plan positif, ils attestent la résilience et la flexibilité des populations, tels que les marchands de bétail du Darfour qui modifient leurs routes commerciales pour éviter les zones d'insécurité. Au plan négatif, nombre de ces ajustements peuvent être pénalisants ou non viables, surtout lorsqu'ils sont maintenus sur de longues périodes. Ainsi, dans les monts Nouba du Soudan, le conflit a provoqué l'effondrement des systèmes d'exploitation traditionnels. La culture traditionnelle en plaine a cessé et les agriculteurs ont commencé à surexploiter les collines avoisinantes, plus sûres, ce qui a des effets préjudiciables à long terme pour le milieu naturel. Dans les crises prolongées, il arrive trop souvent que des mesures d'adaptation censées provisoires s'installent durablement ou deviennent un mode de vie permanent. Dans nombre de cas, des masses de gens quittent les campagnes au profit des zones urbaines, avec pour résultat une saturation du marché du travail qui les rend tributaires de moyens de subsistance pouvant avoir des effets dévastateurs sur l'environnement, sans compter leurs autres conséquences néfastes.

6. Il arrive trop fréquemment que l'aide extérieure ne tienne quasiment aucun compte de l'ajustement des moyens de subsistance qui est capital pour l'avenir de la sécurité alimentaire, surtout à long terme. Comme il est important de protéger et de promouvoir les moyens de subsistance, trois grandes catégories d'intervention devraient être engagées:

- a) *le soutien des moyens de subsistance* qui vise à satisfaire les besoins élémentaires immédiats et à protéger les vies humaines;
- b) *la protection des moyens de subsistance*, notamment les interventions destinées à protéger et à conforter les avoirs des populations et à prévenir toute aggravation de la détérioration de leurs moyens de subsistance;
- c) *la promotion des moyens de subsistance* qui a pour objet d'améliorer les stratégies adoptées dans ce domaine, de protéger les actifs et d'appuyer les politiques et institutions à même de consolider ces moyens.

Du point de vue des programmes d'aide, il y a tout lieu de s'inquiéter des délais de mise en route des programmes axés sur les moyens de subsistance lorsque les crises perdurent. Même lorsque des activités sont engagées, elles visent globalement à soutenir les moyens de subsistance à court terme ou, au mieux, à les protéger. Les organisations humanitaires doivent être au fait des transitions à long terme qui s'amorcent ou s'accroissent pendant les crises prolongées, et être préparées à y faire face. Pareil engagement s'inscrit à l'inverse de la planification à court terme qui caractérise la programmation de l'action humanitaire, mais il garantira la mise en place d'interventions mieux adaptées qui prépareront l'après crise.

La parité hommes-femmes dans les crises prolongées

7. Les crises aiguës comme les crises prolongées ont un retentissement très différent sur la sécurité alimentaire des hommes et sur celle des femmes, particulièrement au regard des trois aspects suivants:

- l'exploitation sexuelle et la violence sexiste;
- l'accès ou absence d'accès aux services sociaux tels que la santé et l'éducation;
- les stress exercés sur les stratégies de subsistance et de survie ou sur les mécanismes d'adaptation.

Dans les conflits armés, les différents rôles assignés aux hommes et aux femmes sont partiellement dus à l'inégalité d'accès aux actifs, aux débouchés économiques, aux services, à l'aide en période de crise et à la prise de décisions.

8. Les débats sur la sécurité alimentaire dans les urgences humanitaires et les crises prolongées ont globalement ignoré les questions de parité. Dans bien des crises, on ne sait pas grand-chose de la situation antérieure de la dynamique des sexes, ce qui rend difficile l'analyse des effets de la crise à court et à long terme. Ces lacunes sont encore aggravées par la rareté des données sur la pauvreté et la vulnérabilité ventilées par sexe dans les situations de crises prolongées.

9. Quatre questions-clés doivent être prises en compte pour remédier au manque d'attention portée aux problèmes de parité dans la lutte contre l'insécurité alimentaire durant les crises prolongées:

1. Une meilleure analyse des différents aspects de la vulnérabilité et des conséquences des crises.
2. La programmation sur le terrain doit davantage tenir compte des disparités de situation entre les deux sexes, s'attacher à résorber les inégalités existantes, mais aussi à sécuriser et à développer les actifs de manière à autonomiser les victimes des crises (par exemple en assurant la sécurité et la sûreté de l'accès aux terres, aux financements et aux autres ressources productives pour les femmes et les jeunes).
3. Les interventions humanitaires doivent délibérément s'assurer que les institutions adoptent un point de vue fondé sur la parité où les besoins et les droits des femmes comme des hommes sont reconnus.
4. Améliorer l'accès à la santé et l'éducation, notamment pour les femmes, aurait un effet positif à long terme sur le développement social et économique des communautés soumises à des crises prolongées.

Le rôle des institutions locales dans les crises prolongées

10. Il est essentiel de tenir compte du rôle que jouent les institutions locales pour protéger la sécurité alimentaire dans les crises prolongées et de les appuyer dans leur action. Ces institutions demeurent ou s'imposent pour combler les vides après l'effondrement des institutions nationales. Elles peuvent jouer un rôle déterminant dans la lutte contre les crises prolongées, mais sont trop souvent laissées pour compte par les programmes d'assistance, en particulier l'aide extérieure. Des

rapports sur le Sierra Leone, le Libéria, le sud du Soudan et la République démocratique du Congo (RDC) attestent l'extraordinaire résilience des institutions locales face aux conflits. Cela montre que les crises ne font pas que des ravages: elles peuvent aussi avoir d'importantes retombées positives au plan institutionnel et social, notamment une conscience politique accrue et une poussée de l'action collective spontanée. Dans l'est de la République démocratique du Congo, les populations locales se sont tournées vers leurs propres institutions pour résoudre les problèmes d'accès aux terres qui alimentaient le conflit. Elles ont créé des « chambres de paix » composées d'anciens pour démêler les différents fonciers et trouver des compromis entre les agriculteurs concernés. Au Libéria, les institutions informelles ont joué un rôle capital dans la survie et la sécurité alimentaire des populations pendant la guerre civile qui a ravagé le pays de la fin des années 80 à 2003 tandis qu'après le conflit, les « associations de développement » locales ont été les moteurs de la restauration du dispositif de gouvernance, de l'apport de protection sociale, de la remise en état des infrastructures, de la promotion de la sécurité alimentaire et de la sécurité des moyens de subsistance. Des réseaux claniques et des groupements de membres ou « associations de développement » ont été constitués pour s'attaquer aux causes du conflit et à son retentissement sur les moyens de subsistance. Ces organisations ont établi des mesures de protection sociale pour les populations vulnérables et victimes de l'insécurité alimentaire, résolu des conflits et créé des infrastructures sociales et physiques telles que des dispensaires, des routes, des halles et des salles communautaires.

11. L'expérience a montré que les organisations d'aide humanitaire et de développement ont souvent ignoré le rôle important des institutions locales. Si l'aide extérieure n'est pas acheminée de manière dûment informée, il y a fort à craindre que les élites locales exploitent la situation dans leur intérêt propre. Travailler à leurs côtés exige donc un suivi et une analyse prudente de la situation pour s'assurer de bien aborder les efforts engagés dans le but d'améliorer le bien-être des populations. L'expérience de divers pays montre comment les investissements de l'État, de la société civile et des organismes de développement peuvent s'appuyer sur les mutations sociales et institutionnelles locales pour les amplifier. (Voir l'encadré).

Les écoles pratiques d'agriculture au Sierra Leone

Les écoles pratiques d'agriculture au Sierra Leone sont un bon exemple de la façon dont les investissements à l'appui des institutions locales et des initiatives rurales contribuent à remédier à certaines des causes structurelles et conséquences des conflits. L'État et ses partenaires pour le développement ont lancé cette initiative dès la fin de la guerre en 2002. Le programme avait principalement pour objectifs de restaurer la confiance des communautés rurales saccagées par la guerre civile et de former des agriculteurs, dont beaucoup étaient jeunes et sans expérience, en leur enseignant les principes de base de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles. Il visait aussi à développer un sens de la responsabilité chez les prestataires de services aux communautés agricoles, dans les services publics comme dans les organisations de la société civile. On y voyait le moyen de renforcer et de décentraliser des services publics déjà défaillants qui avaient périclité pendant la guerre.³

Les écoles pratiques d'agriculture constituaient aussi l'occasion unique d'aider les jeunes, qui n'avaient reçu aucune éducation pendant les années de guerre, à devenir des agriculteurs à même de se développer durablement. Depuis le lancement de cette initiative, quelque 75 000 agriculteurs, représentant environ 3000 groupements ruraux, ont mené à bien la formation offerte par ces écoles pratiques administrées par le Ministère de l'agriculture, des forêts et de la sécurité alimentaire ou par les programmes de vulgarisation des ONG. Les jeunes représentaient 60 pour cent des participants aux écoles pratiques d'agriculture créées entre 2004 et 2007 dans le cadre des programmes financés par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). La plupart des lauréats sont retournés travailler pour des organisations établies ou ont créé de nouvelles organisations paysannes dans leur communauté.

³ FAO/MAFS (2002) Programme spécial pour la sécurité alimentaire au Sierra Leone: Programme de vulgarisation et de développement des capacités axé sur les communautés. Plan d'opérations. Rome, Division du Centre d'investissement de la FAO/Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire du Sierra Leone.

12. Il sera essentiel à l'avenir que les organisations d'aide humanitaire et de développement fondent leur action pendant et après un conflit sur une évaluation bien plus vaste que les besoins humanitaires immédiats, comprenant une analyse de l'évolution du contexte socio-économique et institutionnel local.

Les flux d'aide aux pays en situation de crise prolongée

13. Malgré une augmentation générale de l'aide humanitaire et de l'aide au développement dans le monde entre 2000 et 2008, le volume total de l'aide publique au développement (APD), et particulièrement de l'aide au développement, versée aux pays en crise prolongée reste exceptionnellement faible par habitant par rapport à celle allouée aux autres pays les moins avancés, surtout si l'on tient compte des difficultés auxquelles ce premier groupe de pays est confronté. L'aide humanitaire représente en effet une part notable de l'APD qu'ils reçoivent chaque année, ce qui n'a rien de surprenant puisque c'est là l'un des critères définissant les pays en proie à une crise prolongée. Les niveaux assez faibles d'aide au développement et l'architecture globale de l'aide constituent un problème majeur qu'il faut impérativement résoudre pour appuyer les efforts de relèvement tout en favorisant le développement et la sécurité alimentaire à long terme. Par ailleurs, l'aide n'est pas distribuée de manière régulière entre les pays en crise prolongée.

14. L'agriculture et l'économie rurale sont des secteurs essentiels pour la sécurité alimentaire des pays plongés dans des conflits prolongés, car l'agriculture représente le tiers de leur produit intérieur brut et les deux tiers de l'emploi. L'agriculture et les moyens de subsistance en zones rurales sont d'une importance capitale pour les groupes les plus touchés. En dépit de cette situation, l'agriculture compte pour seulement 4 pour cent dans l'aide publique humanitaire versée à ces pays et 3 pour cent de l'aide publique au développement.

15. Les tendances actuelles, caractérisées par le faible volume d'APD versée aux pays en proie à des crises prolongées doivent être sérieusement réexaminées si l'on considère que la plupart de ces pays sont toujours très dépendants de l'aide extérieure pour une bonne part de leurs investissements publics en faveur de la lutte contre la pauvreté. En outre, il convient de mieux intégrer l'aide humanitaire — qui s'est très rapidement accrue pour devenir une source d'aide majeure pendant des périodes prolongées — et l'aide au développement, une intégration qui doit s'inscrire dans un cadre de planification et d'intervention à long terme pour parvenir, à terme, à combler l'écart entre secours et développement.

L'aide alimentaire humanitaire dans les crises prolongées

16. L'aide alimentaire humanitaire est une caractéristique importante des zones frappées par des crises prolongées. Le gros des engagements pris en réponse aux appels des Nations Unies face aux situations d'urgence dans le monde va à l'aide alimentaire qui comprend l'aide en nature, les contributions en espèces pour l'achat de denrées au niveau régional et local, les distributions directes d'espèces et de bons d'approvisionnement aux bénéficiaires (3,1 milliard de dollars EU sur les 7 milliards demandés lors de l'appel humanitaire lancé par les Nations Unies en 2009). Cette aide est parfois la plus précieuse des ressources dans les zones isolées, confrontées à une pénurie de services et souvent à des crises anciennes. La réorientation du Programme alimentaire mondial (PAM) qui est passé de l'assistance classique à différentes modalités d'aide alimentaire, dont les espèces et les bons d'approvisionnement, a permis d'adapter les interventions humanitaires aux spécificités du contexte. L'aide alimentaire humanitaire sauve des vies, mais elle contribue aussi à préserver les actifs qui constituent le nécessaire fondement de la sécurité alimentaire et du développement futur d'un pays.

17. L'aide alimentaire d'urgence destinée à préserver la nutrition des mères et des jeunes enfants peut offrir une solide assise au développement à long terme, étant donné que les jeunes enfants soumis à une alimentation inadaptée, même pendant quelques mois seulement, en

subissent à vie les conséquences irréversibles sur la santé, l'éducation et la productivité⁴. Dans les situations d'urgence ou de crise prolongée, l'alimentation en milieu scolaire encourage les enfants à intégrer l'école ou à y rester, les denrées alimentaires étant fournies aux ménages à la condition que les enfants viennent en classe. Durant l'après crise ou dans les phases de transition, les programmes d'alimentation scolaire peuvent redonner vie au secteur de l'éducation, envoyer un message fort de normalité et d'espoir aux réfugiés et aux personnes déplacées et les encourager au retour dans des conditions sûres, comme ce fut le cas dans les zones rurales du Libéria après la guerre. Les repas offerts en milieu scolaire étant souvent l'une des rares formes d'aide sociale dans les États fragilisés, ils constituent un outil essentiel pour atteindre divers objectifs concernant l'éducation, la parité, la nutrition, la construction de la paix et la restauration de l'économie générale; comme ils sont achetés sur place, ils jettent les bases de la relance et du développement.⁵ Les mesures de protection sociale liées à l'alimentation comprennent aussi des activités productives telles que les programmes « vivres ou espèces contre travail » qui permettent de restaurer les actifs communautaires, de préserver les moyens de subsistance et de développer la résilience des ménages. En Haïti, on a eu recours à ces programmes pour répondre aux besoins immédiats des victimes de l'insécurité alimentaire tout en soutenant la reconstruction d'actifs économiques et sociaux d'une importance capitale pour les communautés, ce qui contribue à améliorer la résilience des ménages face aux catastrophes futures.

18. Il ne faut pas sous-estimer les défis opérationnels et stratégiques que posent les interventions dans nombre des pays actuellement en proie à des crises prolongées. Les travailleurs des organisations humanitaires sont confrontés à un risque d'insécurité accru et à des attaques délibérées et plus fréquentes. Leur association réelle ou supposée avec des acteurs politiques (l'armée, les forces publiques), qui peut faciliter l'accès aux populations vulnérables, finit parfois par entraver leur aptitude à intervenir efficacement auprès des populations qu'ils cherchent à atteindre. Durant les dernières années, le PAM et d'autres organismes humanitaires se sont attachés à sécuriser leurs activités d'aide alimentaire, notamment en tentant d'équilibrer l'apport de denrées pour répondre aux besoins immédiats des populations et le respect des principes humanitaires de neutralité et d'indépendance. Il faudra des démarches et des programmes novateurs et raisonnés pour relever les défis liés aux interventions dans des zones ravagées par des conflits de longue date.

Vers une protection sociale dans les crises prolongées

19. Les systèmes de protection sociale sont l'indispensable fondement de la reconstruction des sociétés en crise prolongée. Ils comprennent généralement des mesures de protection sociale, des dispositifs d'assurance-maladie, des interventions sur le marché du travail et la garantie d'accès aux services sociaux. L'intérêt des acteurs de l'action humanitaire pour les mesures de protection sociale à large spectre s'accroît de façon spectaculaire. Pourtant, nombre de pays confrontés à des crises prolongées ont le plus grand mal à réconcilier l'approche humanitaire et celle axée sur le développement. Cette démarche implique par exemple de trouver des arbitrages entre les améliorations générales de la productivité et les mesures visant à réduire les inégalités, ainsi qu'entre les financements extérieurs, nécessaires à court et moyen terme, et le financement durable par des sources intérieures intervenant à long terme. Il existe pourtant des moyens novateurs de limiter certains de ces arbitrages.

20. Dans les situations complexes, les dispositifs de sécurité — principalement sous forme de transferts d'espèces ou de denrées alimentaires — sont un élément capital de l'action sociale. Ils peuvent améliorer la nutrition des enfants, leur développement cognitif, leurs résultats scolaires et

⁴ Les estimations des pertes de PIB imputables à la malnutrition sont de l'ordre de 2 à 3 pour cent dans de nombreux pays. Banque mondiale. 2006. *Repositioning Nutrition as Central to Development: A Strategy for Large-Scale Action*.

⁵ Banque mondiale et PAM. 2009. *Repenser l'alimentation scolaire: filets de protection sociale, développement de l'enfant et éducation nationale*. Washington, DC: Banque mondiale.

la productivité de la main-d'œuvre future, d'où un accroissement des gains potentiels. Au Guatemala par exemple, on estime que les interventions nutritionnelles en faveur des jeunes enfants ont conduit à une augmentation des revenus de l'ordre de 46 pour cent à l'âge adulte par rapport au niveau de revenu des non bénéficiaires⁶. De même, au Zimbabwe, les revenus des personnes victimes, durant l'enfance, des sécheresses des années 80 ont été réduits de près de 14 pour cent à l'âge adulte⁷. Les aides sociales peuvent aussi favoriser le choix de moyens de subsistance plus risqués mais plus rémunérateurs et atténuer ainsi certains échecs commerciaux. En Tanzanie, l'adoption de cultures peu risquées mais de faible rapport par les ménages pauvres s'est traduite par des revenus inférieurs de 20 pour cent par unité de terre entre le quintile le plus faible et les ménages du quintile le plus riche⁸.

21. Les initiatives de protection sociale peuvent être l'occasion de transformer l'aide humanitaire axée sur les besoins chroniques en démarches prévisibles favorisant le développement à long terme. Or, les mécanismes de protection sociale sont souvent non coordonnés, établis pour de brèves périodes, financés par des sources extérieures et sans traduction adéquate dans les stratégies pour la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté. Pour plus d'efficacité et d'efficience, des équilibres essentiels devront être trouvés en faveur des politiques et programmes de protection sociale dans les plans publics de développement.

Les interventions ponctuelles visant à soutenir la relance à long terme de l'agriculture et de la sécurité alimentaire

22. La plupart des interventions menées en réponse aux crises prolongées se situent dans le contexte humanitaire, ce qui fait obstacle à une approche coordonnée et globale de la lutte contre les causes sous-jacentes de ces crises. Les études de cas détaillées réalisées en Afghanistan, en Cisjordanie, dans la Bande de Gaza, au Tadjikistan et en Haïti montrent comment l'association de mesures à court et à long terme et l'introduction ou la promotion de mesures ciblant les causes structurelles des crises peuvent durablement favoriser la relance de l'agriculture, des moyens de subsistance et de la sécurité alimentaire dans les zones rurales. Au nombre des mesures appropriées, citons l'augmentation des disponibilités alimentaires, la restauration des marchés locaux, la promotion des potagers urbains, l'appui à une meilleure gestion des terres et des ressources naturelles, l'amélioration de la disponibilité et de l'accès aux aliments fondée sur l'agriculture écologique et l'apport d'intrants agricoles pour stimuler la production semencière privée. Ces activités doivent être conduites en synergie, avec le concours des organisations d'aide humanitaire et de développement afin de tirer le plein profit des efforts menés et de garantir des retombées durables.

Le pôle mondial sur la sécurité alimentaire

L'approche par « pôle d'intervention » est un élément essentiel du bilan 2005 de l'intervention humanitaire, dont la réalisation avait été demandée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, ainsi que de l'initiative de réforme ultérieurement engagée pour améliorer l'efficacité, la prévisibilité et la responsabilité dans les interventions internationales engagées en réponse aux situations d'urgence humanitaire. La FAO et le PAM se sont pleinement engagés dans le processus dès sa mise en place, le PAM en tant que responsable à l'échelon international des pôles logistique et télécommunications d'urgence, et aide alimentaire au niveau national, et la FAO en tant que chef de file mondial pour le pôle agriculture.

⁶ Hoddinott, J., Maluccio, J., Behrman, J., Flores, R., & Martorelli, R. (2008) « Effect of a nutrition intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults ». *The Lancet* 371(9610): 411-416.

⁷ Alderman, H., Hoddinott, J. & Kinsey, B. (2006) « Long term consequences of early childhood malnutrition ». *Oxford Economic Papers* 58(3): 450-474.

⁸ Vargas Hill, R., & Torero, M. (2009) « Innovations in insuring the poor: overview ». Washington, DC, International Food Policy Research Institute.

Les pôles nationaux ou accords de coordination pour la sécurité alimentaire existent depuis longtemps entre la FAO et le PAM. À la fin de 2009 par exemple, les deux organisations ont codirigé les pôles sur la sécurité alimentaire dans 11 pays, et sont conjointement intervenues avec d'autres donateurs dans cinq autres pays. Dans l'évaluation de la phase 1, réalisée par le Comité permanent interorganisations des Nations Unies et achevée à la fin de 2007, il a été proposé que le PAM et la FAO envisagent d'assurer conjointement la direction d'un pôle mondial sur la sécurité alimentaire, aux côtés d'autres partenaires. Le rapport d'évaluation provisoire de la phase 2 recommande maintenant de créer ce pôle. De même, la conférence tenue en 2008 sur le thème Repenser la sécurité alimentaire dans les interventions humanitaires a encouragé la FAO, le PAM et les principaux partenaires à prendre les mesures nécessaires à son établissement. Depuis février 2010, le PAM et la FAO ont engagé un processus structuré visant à mettre en place le pôle mondial sur la sécurité alimentaire.

23. Pour apporter une réponse adéquate aux situations de crise prolongée, les politiques et programmes doivent se donner pour but de viabiliser la production alimentaire et l'accès aux aliments dans les zones volatiles et incertaines. Comme le montrent d'autres éléments du rapport, les interventions menées dans les régions frappées par des crises prolongées sont trop souvent axées sur le court terme, fondées sur une architecture inadaptée et en concurrence avec d'autres actions. L'un des moyens de remédier à cette situation est de créer des pôles d'intervention humanitaire pour la sécurité alimentaire (voir l'encadré) régissant les actions conduites en cas de crise prolongée; ces pôles constitueraient des plateformes utiles qui renforceraient les liens entre les interventions humanitaires immédiates et l'aide au développement à long terme destinée à corriger les facteurs structurels sous-jacents affectant les moyens de subsistance. À une échelle plus vaste, des mécanismes analogues pourraient conforter ces efforts et rassembler les principaux partenaires nationaux et internationaux œuvrant pour la sécurité alimentaire.

III. INCIDENCES DES POLITIQUES ET RECOMMANDATIONS

24. L'un des plus grands défis de l'action conduite pour inverser la situation des pays en proie à des crises prolongées est de surmonter l'idée fausse selon laquelle ces crises ne sont qu'un assemblage de phénomènes ponctuels de courte durée. C'est loin d'être le cas de ces pays où la crise n'est pas une brève interruption du processus de développement, mais plutôt une situation permanente et durable de catastrophe qui menace non seulement les vies humaines, mais aussi les moyens de subsistance, la capacité de subvenir à ses propres besoins et la possibilité de vivre selon ses valeurs.

25. Il convient notamment de mieux comprendre les problèmes de sécurité alimentaire dans les pays plongés dans des crises prolongées et leurs conséquences pour l'action nationale et internationale, et de rechercher un vaste consensus sur ces questions. Les recommandations ci-après préconisent à cet effet la réalisation de nouveaux travaux d'analyse des problèmes de sécurité alimentaire dans les crises prolongées, avec un intérêt particulier pour les moyens de subsistance, les institutions locales et la refonte de l'architecture actuelle de l'aide. Il est plus précisément recommandé au CSA d'organiser un Forum de haut niveau sur les crises prolongées lors duquel pourrait être établi un nouveau « Programme d'action pour la sécurité alimentaire dans les pays en proie à des crises prolongées » afin d'apporter la réponse voulue aux besoins pressants de ces pays.

1. **Appuyer la réalisation de nouveaux travaux d'analyse pour mieux comprendre les moyens de subsistance et les stratégies d'affrontement mis en place durant les crises prolongées, renforcer ainsi la résilience des populations et améliorer l'efficacité des programmes d'aide.**
2. **Soutenir la protection, la promotion et la reconstruction des moyens de subsistance et des institutions qui œuvrent en ce sens dans les pays en situation de crise prolongée.**
3. **Revoir l'architecture de l'aide extérieure dans les crises prolongées afin de répondre précisément aux besoins, aux défis et aux problèmes des institutions sur le terrain.**