

4. L'aide alimentaire dans les interventions d'urgence⁹

L'insécurité alimentaire transitoire est associée au risque et aux chocs responsables «de graves réductions temporaires de la capacité de la population à produire ou acheter de la nourriture et d'autres produits essentiels, lesquelles affaiblissent le développement à long terme et entraînent une perte de capital humain qu'il est difficile de compenser rapidement», si tant est qu'il soit possible de la compenser (Banque mondiale, 1986). L'effondrement soudain, spectaculaire, de la disponibilité des produits alimentaires ou de leur accès peut causer des problèmes permanents, voire la mort, à ceux qui subissent ces chocs, même si la crise qui en est responsable est de courte durée⁹.

L'aide alimentaire a joué un rôle capital en répondant aux besoins nutritionnels des populations concernées par les chocs externes et sauvé un nombre incalculable de vies au cours des 50 dernières années, voire davantage (Barrett et Maxwell, 2005). Les membres les plus vulnérables des populations touchées par les crises, notamment les enfants et les femmes, souffrent en général de manière disproportionnée des pénuries alimentaires qui surviennent pendant les périodes d'insécurité alimentaire transitoire, et ce même lorsque d'autres membres de la famille parviennent à se protéger des chocs externes (Hoddinott, 2006). L'aide alimentaire peut être particulièrement efficace pour répondre aux besoins de ces groupes vulnérables.

La fourniture rapide de nourriture aux personnes souffrant d'insécurité alimentaire permet également aux bénéficiaires de ne pas liquider leurs rares actifs productifs et de reprendre une activité rémunératrice dès que la crise est passée. L'aide alimentaire joue un rôle décisif dans la satisfaction du droit à l'alimentation et dans la protection des actifs

productifs, surtout le capital humain, qui est la principale richesse des pauvres.

Le rôle humanitaire crucial de l'aide alimentaire a été explicitement reconnu dans le contexte des négociations de l'OMC sur les subventions agricoles, qui ont conduit à adopter l'idée d'un «Cadre protégé» pour l'aide alimentaire d'urgence (abordé dans le Chapitre 2). La reconnaissance implicite de la valeur importante de ce type d'intervention explique pourquoi l'aide alimentaire d'urgence domine les flux d'aide au niveau mondial depuis plus d'une génération. Elle continue de croître, tant en volumes absolus qu'en pourcentage de l'aide alimentaire au niveau mondial, atteignant 64 pour cent du total en 2005.

L'aide alimentaire d'urgence représente une part encore plus importante des ressources financières consacrées à l'aide alimentaire, parce qu'elle est plus coûteuse que les autres formes d'aide, notamment en raison des coûts élevés des produits utilisés, par exemple, dans l'alimentation thérapeutique. Les coûts de transport et de livraison sont également beaucoup plus élevés dans les situations d'urgence, car la logistique à déployer est colossale, la sécurité à assurer dans des situations de conflit est très élevée et l'acheminement de l'aide est souvent contrarié par les dommages causés aux infrastructures de distribution par les catastrophes naturelles.

Des progrès considérables ont été accomplis au cours de la dernière génération dans la programmation de l'aide alimentaire visant à lutter contre l'insécurité alimentaire transitoire. Le PAM est le principal acteur de l'aide alimentaire d'urgence, bien qu'une grande partie de cette aide soit distribuée localement par des ONG partenaires. Le PAM et ses partenaires ont beaucoup progressé dans la mise au point de systèmes d'alerte rapide, de pratiques d'évaluation des besoins d'urgence et de rations d'alimentation thérapeutique et de secours appropriées

⁹ Le présent chapitre s'inspire d'un document d'information publié par Barrett (FAO, 2006g) et Flores, Khwaja et White (2005).

du point de vue nutritionnel. Ils ont été également les premiers à encourager l'utilisation de technologies modernes de communication, d'information et de traitement de flux financiers pour répondre à des situations d'urgence. Bien que les progrès accomplis au cours des deux dernières décennies aient été impressionnantes, il est important de continuer à innover et de financer les initiatives adoptées en la matière.

Le Chapitre 2 a présenté le concept de protection sociale et examiné le rôle de l'aide alimentaire dans le cadre plus ample de dispositifs de protection sociale visant à assurer un niveau minimal de bien-être, incluant notamment la sécurité alimentaire. Il a également abordé certains aspects clés de l'élaboration de réseaux de sécurité alimentaire, surtout dans les situations de crise. Le Chapitre 3 a examiné les impacts économiques de l'aide alimentaire, concluant, en particulier, que l'aide mal ciblée et mal programmée donnait en général de mauvais résultats. L'aide d'urgence a été considérée comme la moins susceptible d'avoir des conséquences négatives, notamment parce qu'elle vise des personnes en situation de crise. Le présent chapitre s'appuie sur l'analyse empirique et conceptuelle de ces précédents chapitres et examine un grand nombre d'études de cas récentes en matière de secours d'urgence.

Outre les défis politiques et physiques que représentent les urgences humanitaires, par essence difficiles et dangereuses, l'intervention d'urgence est confrontée à de nombreux problèmes d'ordre politique, conceptuel et institutionnel qui se manifestent dans trois domaines principaux:

- Les contraintes, les rigidités et les insuffisances de ressources qui entraînent: i) une dépendance excessive à l'égard de l'aide alimentaire dans la réponse globale aux urgences; ii) un financement inadéquat et manquant de souplesse dans les crises qui ont une faible couverture médiatique; et iii) des goulets d'étranglement et des retards qui coûtent des vies humaines et gaspillent des ressources.
- Des systèmes d'information, d'analyse et de suivi inadéquats, ainsi qu'une attention insuffisante accordée aux connaissances disponibles, lorsqu'il s'agit

d'élaborer des interventions adaptées, en mesure de répondre aux besoins des populations et des groupes vulnérables.

- Les blocages politiques, qui participent de la «fracture du développement humanitaire», laquelle empêche d'élaborer des interventions adaptées à la nature dynamique des crises et aux conditions économiques, politiques et sociales prévalentes.

Cela étant, chaque urgence est unique et toute généralisation est dangereuse, car les interventions dépendent du contexte. Il est néanmoins possible d'établir des distinctions utiles entre trois classes d'urgences: les urgences soudaines, les urgences à évolution lente et les urgences complexes. Les études de cas qui suivent, groupées par classes, montrent un degré de difficulté croissant et un taux de réussite décroissant des interventions visant à atteindre des objectifs humanitaires immédiats et à jeter les fondements d'une sécurité alimentaire durable.

Situations d'urgence soudaines

Les situations d'urgence soudaines sont généralement déclenchées par des catastrophes naturelles qui se produisent sans ou avec peu de signes précurseurs, par exemple les cyclones, les tremblements de terre, les ouragans, les tsunamis et les inondations. Elles peuvent également survenir en cas d'épidémies ou d'événements violents.

La principale caractéristique qui distingue les situations de crise aiguës des situations de crise à évolution lente est le temps nécessaire à la préparation de l'intervention. Bien qu'il soit certainement possible de se préparer dans les grandes lignes – et les professionnels des interventions d'urgence, de plus en plus nombreux dans les organisations opérationnelles du système des Nations Unies et les nombreuses organisations volontaires privées, font un travail remarquable à cet égard –, les situations de crise aiguë laissent très peu de temps pour préparer à l'avance les détails critiques d'une intervention.

L'une des premières conséquences des chocs initiaux est l'effondrement de la production alimentaire et des systèmes de distribution, qui désorganise parfois

la disponibilité alimentaire dans la zone concernée, et s'accompagne en général d'une détérioration de l'accès des personnes à une nourriture adéquate et appropriée. Parallèlement aux dégâts causés au système alimentaire, les chocs répétés désorganisent également les installations sanitaires et d'approvisionnement en eau ainsi que la fourniture de soins médicaux, ce qui peut poser des problèmes pour la consommation d'aliments dans de bonnes circonstances.

L'aide alimentaire est souvent un élément essentiel des interventions humanitaires d'urgence. Par exemple, les populations qui sont au centre d'un conflit ont rarement la possibilité de poursuivre leurs stratégies de subsistance et deviennent soit des réfugiés soit des personnes déplacées manquant à la fois de nourriture et de l'argent nécessaire pour en obtenir. À court terme, l'aide alimentaire est parfois la seule solution disponible pour protéger le droit à l'alimentation de tels groupes. Elle joue par ailleurs souvent un rôle décisif dans la prévention des maladies liées à la malnutrition et permet d'éviter aux populations vulnérables de vendre leurs maigres actifs productifs, si importants pour assurer leur bien-être futur.

Bien que cela puisse être nécessaire dans certaines situations, le recours à l'aide alimentaire, notamment celle provenant des pays donateurs, est souvent exagéré en cas de crise aiguë. Les chocs massifs qui détruisent les infrastructures locales et la production agricole laissent invariablement des pans entiers de la population en état de dépendance alimentaire extrême. Cependant, l'insécurité alimentaire transitoire résulte le plus souvent d'un déficit d'accès à la nourriture et non d'un problème de disponibilité alimentaire.

Même en cas de crise, les réseaux d'échanges commerciaux réussissent généralement à préserver leur capacité de distribution, notamment dans les zones urbaines. Ils peuvent donc servir à alimenter les régions plus inaccessibles, où l'insécurité alimentaire touche les populations locales. Cela permet de limiter le recours à la livraison transocéanique, coûteuse, de l'aide alimentaire, et met en valeur l'utilisation efficace de mécanismes d'acquisition locaux et régionaux. Lorsque les réseaux d'échange sont désorganisés à cause des

dégâts causés aux infrastructures ou d'une détérioration de l'ordre public, par exemple, des interventions visant à remettre en état les routes et à restaurer la sécurité sont souvent plus efficaces et économiques que l'acheminement de vivres (Levine et Chastre, 2004).

Le tsunami asiatique – la crise de Noël

Les interventions relatives aux situations d'urgence soudaines peuvent être très efficaces, même lorsqu'il n'est pas possible d'en planifier les principaux détails. Les événements qui ont suivi le tsunami qui a frappé l'Asie le 26 décembre 2004 sont sans doute la meilleure illustration récente d'une réponse efficace à une crise aiguë et soudaine (Cosgrave, 2005; Webb, 2005; OMS, 2005). Il s'agissait de l'une des plus grandes catastrophes des temps modernes et du tsunami le plus dévastateur jamais enregistré.

Près de 300 000 personnes ont disparu, plus de 1,7 million ont été déplacées et encore plus nombreuses sont celles ayant perdu leur emploi ou les moyens leur permettant de gagner leur vie (par exemple bateaux de pêche, magasins, bétail), détruits par les secousses sismiques et le tsunami. Les dégâts, estimés à environ 10 milliards de dollars sur deux continents (Asie et Afrique), ont été causés en l'espace d'une journée, voire dans les deux heures qui ont suivi l'aurore, sur la côte ouest de Sumatra.

La catastrophe a été à l'origine d'une insécurité alimentaire très grave et généralisée. L'accès à la nourriture est devenu extrêmement difficile ainsi que la disponibilité alimentaire, à cause de la désorganisation massive des actifs productifs et des infrastructures. Dans les semaines et les mois qui ont suivi le tsunami, la possibilité d'un désastre humanitaire et de pertes encore plus considérables en vies humaines est devenue très réelle.

Pour autant, la réponse apportée au tsunami a été aussi incroyable que l'événement lui-même. Les donateurs internationaux, privés et publics, ont répondu rapidement et généreusement, contribuant pour un montant de près de 15,5 milliards de dollars EU, sous des formes diverses. En outre, une fois n'est pas coutume, les donateurs n'ont mis que quelques jours, voire quelques semaines, à traduire leurs engagements médiatisés en

versements réels, utiles pour les opérations courantes. En général, les promesses faites le lendemain des catastrophes mettent des mois ou des années à se concrétiser.

Cette réponse rapide et généreuse a permis de déployer des efforts considérables pour soulager les populations peu après les secousses sismiques et le tsunami, et d'organiser une transition rapide vers la remise en état des infrastructures. Elle a donné la possibilité d'utiliser l'argent et les ressources non alimentaires de manière plus souple afin de répondre aux besoins spécifiques locaux, et mobilisé l'intérêt d'organisations qui ne participent pas d'habitude à ce type d'intervention. Les aides fournies ont été rapidement conçues dans le but de procurer suffisamment d'énergie alimentaire aux bénéficiaires mais également un apport nutritionnel adéquat par le biais de biscuits fortifiants, de pâtes, d'huiles végétales, de sel iodé, etc.

Les zones les plus dévastées d'Indonésie et du Sri Lanka ont pu entamer rapidement le processus de reconstruction malgré les pertes horribles causées par le séisme et le tsunami. Chose extraordinaire, certaines organisations humanitaires ont contacté des donateurs afin de leur rembourser des fonds inutiles ou de leur demander d'allouer ces fonds à d'autres régions dévastées pour lesquelles les engagements n'étaient pas, loin de là, à la hauteur des promesses. En outre, les prévisions initiales de forte mortalité due aux maladies infectieuses ou à la famine ne se sont jamais concrétisées.

Comme cela se produit fréquemment dans les situations d'urgence soudaines, la coordination de l'évaluation des besoins et des interventions a parfois été insuffisante, certains services, notamment médicaux, s'avérant en excès, tandis que d'autres, moins prestigieux mais néanmoins essentiels, comme la fourniture d'eau potable, étaient sous-représentés. Des interventions promises, comme la construction de bateaux ou de maisons, n'ont pas été rapidement ou adéquatement mises en œuvre. Par ailleurs, des allégations de violation des droits de l'homme ont été portées dans les zones concernées par le tsunami, incluant une distribution discriminatoire de l'aide, des réinstallations forcées, des arrestations arbitraires et des violences sexuelles (ActionAid, 2006a).

Bien que l'efficacité de telles interventions puisse être améliorée, l'exemple du tsunami asiatique démontre à quel point la communauté internationale est capable de répondre à une crise humanitaire. Malheureusement, la réponse au tsunami a été relativement atypique. En effet, des circonstances particulières ont contribué au succès extraordinaire de cette intervention: coïncidence de la catastrophe avec le lendemain de Noël et la fin de l'année calendaire, médiatisation exacerbée du cataclysme, solidité relative de l'infrastructure physique et institutionnelle en place en Asie du Sud et du Sud-Est, et présence de nombreux touristes internationaux. En particulier, le tsunami a mobilisé l'attention d'un public souvent réticent vis-à-vis des secours d'urgence, créant une énorme volonté politique de répondre rapidement, généreusement et de manière flexible en débloquant des fonds.

Séisme au Pakistan – restaurer l'accès à la nourriture

La réponse apportée au séisme qui a frappé le Pakistan en octobre 2005 montre qu'il est nécessaire d'adapter les secours d'urgence aux divers aspects de la sécurité alimentaire concernés par la catastrophe (Nyberg, 2005). Le Pakistan était un exportateur net de produits alimentaires avant les secousses sismiques et il venait d'enregistrer une récolte supérieure à la moyenne. Les régions les plus touchées, c'est-à-dire la Province de la Frontière du Nord-Ouest et l'Azad Jammu et Kashmir, comptaient, avant le cataclysme, parmi les régions les plus défavorisées du point de vue de la sécurité alimentaire. Elles importaient déjà des denrées alimentaires des régions excédentaires du pays et des pays limitrophes. Le séisme a désorganisé massivement les infrastructures de ces régions, au point qu'il a fallu déployer des moyens extraordinaires pour acheminer les vivres.

Cela étant, les denrées alimentaires sont restées disponibles au Pakistan, et l'incidence sur les prix locaux, les stimulants à la production ou les résidents urbains éloignés de la zone d'impact immédiat a été faible, voire nulle. Le Gouvernement du Pakistan a judicieusement lancé des programmes de compensation financière afin de permettre aux personnes concernées des zones urbaines

d'accéder à la nourriture. Il a également acheminé des vivres pour soulager les populations vivant dans des régions où l'accès aux marchés avait été en grande partie désorganisé. À quelques exceptions près, importantes, les donateurs ont généralement fourni de l'argent pour l'achat de vivres sur les marchés locaux et régionaux, ce qui a permis d'accélérer l'intervention et d'améliorer son efficacité opérationnelle. Bien qu'aucune évaluation rigoureuse de cette intervention n'ait été à ce jour publiée, les premières indications laissent penser qu'elle a été également couronnée de succès.

Urgences silencieuses – des ménages en crise

Il existe une forme de crise aiguë qui attire peu l'attention, celle qu'endurent les ménages victimes d'accidents, de maladies graves soudaines (malaria, choléra, fièvre dengue), d'une mortalité élevée, d'un anéantissement brutal des récoltes ou des troupeaux, d'incendies, de vols ou d'un chômage soudain. Ces chocs sont courants, notamment dans les pays les plus pauvres. En outre, de récentes études empiriques montrent qu'ils sont responsables de la chute d'un grand nombre de ménages dans la pauvreté à long terme (Barrett et al., 2006).

Mais ces chocs touchent principalement les ménages et leur impact est très différent, tant au niveau des familles que des individus, selon les régions. Pour ces raisons, l'insécurité alimentaire aiguë qui en découle est souvent sous-estimée par les organisations humanitaires et les organismes de développement lors de la phase de planification standard des interventions d'urgence. Il s'agit d'urgences silencieuses, mais omniprésentes, qui ne sont pas médiatisées dans les capitales politiques et financières du monde développé, mais qui n'en sont pas moins des crises graves frappant les ménages. Lorsque les mécanismes de protection sociale formels et informels ne parviennent pas à protéger suffisamment les populations en cas de catastrophe imminente, les pertes économiques et les souffrances endurées à long terme par les populations à la suite des chocs de courte durée peuvent être considérables (Dercon, 2004).

Des exemples de mécanismes de protection sociale pouvant être efficaces dans de telles situations ont été étudiés au Chapitre 2. Bien

pensés et conçus, ces mécanismes peuvent protéger les plus pauvres, empêcher les populations de devenir pauvres et fournir les garanties nécessaires pour que les populations soient incitées à choisir des stratégies plus risquées et payantes pouvant les aider à sortir de la pauvreté chronique par le biais de l'accumulation constante et de la productivité améliorée des moyens de production (Barrett, 2005; Carter et Barrett, 2006).

Les mécanismes de protection qui reposent sur l'aide alimentaire, tels que les programmes vivres-contre-travail ou nourriture-pour-l'école, peuvent être utiles, mais ils exigent presque toujours d'autres apports ou des activités complémentaires pour protéger les actifs productifs des personnes vulnérables. L'efficacité du programme vivres-contre-travail est mitigée (Ravallion, 1999; von Braun, Teklu et Webb, 1999; Barrett, Holden et Clay, 2004). Il existe peu de données empiriques comparant directement les coûts et les avantages respectifs des interventions reposant sur l'aide alimentaire et celles fondées sur des versements financiers directs, ce qui constitue une sérieuse lacune dans le domaine de la recherche (Save the Children UK/HelpAge International/Institute of Development Studies, 2005).

La présence et le fonctionnement fiable de contributeurs tels que les gouvernements et les ONG constituent un facteur déterminant de l'efficacité des interventions reposant sur l'aide alimentaire. Des programmes comme vivres-contre-travail ou autres, fondés sur l'aide alimentaire, doivent être prêts lorsque les ménages considèrent qu'ils ont besoin d'aide. Bien que les donateurs et les organisations opérationnelles disposent souvent du temps nécessaire pour mettre en œuvre de nouveaux programmes répondant aux situations catastrophiques à développement lent, le traitement des crises aiguës et des situations d'urgence au niveau des ménages exige une capacité de réaction préexistante. Celle-ci n'est pas pertinente lorsque la vulnérabilité résulte de conflits ou d'une mauvaise gouvernance due à un État défaillant, mais elle peut servir à protéger les populations contre les chocs sanitaires, environnementaux, économiques et climatiques subis par certains ménages dans une région.

Enseignements tirés des situations d'urgence soudaines

L'aide alimentaire visant à lutter contre l'insécurité alimentaire transitoire résultant des situations d'urgence soudaines provoquées par des cataclysmes tels que les cyclones, les tremblements de terre, les ouragans et les tsunamis, a pour but principal de protéger des vies humaines et les actifs productifs des personnes vulnérables, en apportant notamment une aide nutritionnelle aux groupes touchés par les catastrophes.

L'efficacité de l'intervention dépend de l'identification rapide des victimes et des aspects de la sécurité alimentaire ayant subi des dommages. La disponibilité alimentaire est-elle compromise par la désorganisation de la production locale ou de l'infrastructure de commercialisation? Quelles sont les personnes dont les moyens d'existence ont été touchés? Cela pose-t-il des problèmes graves d'accès à la nourriture?

L'équilibre requis entre les ressources alimentaires et non alimentaires (par exemple la santé, l'hébergement, l'eau, les espèces) doit donc être précisément évalué. Par ailleurs, il convient de dimensionner correctement l'intervention et faire en sorte que l'écart entre les engagements et le versement des fonds soit réduit au minimum. La coordination entre les organismes concernant les évaluations des besoins professionnels dans les différents secteurs et les interventions elles-mêmes est essentielle car il importe d'éviter la reproduction coûteuse des efforts et de combler les lacunes des interventions concernées.

Il faut accorder une attention particulière aux besoins spécifiques des populations touchées en matière de micronutriments et ne pas raisonner uniquement en quantités de nourriture brute fournie. Des ententes avec des institutions et des marchés locaux peuvent multiplier efficacement les ressources logistiques, financières et humaines disponibles pour le traitement des besoins urgents des populations.

La gestion de la chaîne d'approvisionnement est critique, d'autant que les pays à faibles revenus ne disposent que de capacités de transport (routier, ferroviaire et maritime) limitées, ce qui conduit souvent à des goulets

d'étranglement qui ralentissent la distribution des produits de base. Au cours de ces 10 dernières années, ce problème s'est toujours posé de façon critique dans les pays enclavés de l'Afrique méridionale ou centrale. Cela étant, des progrès importants ont été accomplis dans les interventions internationales fondées sur l'aide alimentaire et visant à atténuer des situations d'urgence aiguë.

Les progrès ont été cependant moins évidents dans le traitement de l'insécurité alimentaire transitoire résultant de chocs concernant des ménages ou des individus particuliers. Les programmes de type vivres-contre-travail et d'autres dispositifs de garantie de l'emploi ont été relativement efficaces à cet égard et ont joué le rôle de mécanismes protecteurs permettant de faire face à de telles situations. Il conviendrait cependant de comparer les initiatives basées sur l'aide alimentaire et celles incluant des versements financiers directs pour en connaître les avantages respectifs. Enfin, les besoins des ménages confrontés à de graves problèmes d'emploi doivent être également examinés.

Beaucoup de progrès ont été accomplis dans la manière de concevoir et d'exploiter ces projets, de fixer des niveaux de salaires appropriés, de préciser les cibles visées, d'assurer la disponibilité de ressources complémentaires non liées au travail et de planifier l'aspect technique des projets, etc. Le défi principal consiste à concevoir, doter en personnel et fournir des ressources pour que les programmes puissent fonctionner durablement et efficacement tout en étant accessibles aux ménages lorsque ceux-ci en ont besoin. Ces programmes doivent prévoir des mécanismes d'intervention prévisibles capables d'aider les ménages à faire face aux chocs subis sans compromettre leur bien-être futur.

Situations d'urgence à développement lent

Comme leur dénomination l'indique, les situations d'urgence à développement lent sont des catastrophes qui évoluent lentement et sont prévisibles dans le temps, tels que les chocs climatiques (sécheresse),

les crises macroéconomiques (celles qui sont associées à l'hyperinflation et d'autres crises financières), les conflits, les pandémies qui se propagent lentement (par exemple le VIH/Sida). Ces événements laissent du temps pour se préparer aux chocs ultérieurs.

Les signes précurseurs de ces crises lentes sont visibles plusieurs semaines ou plusieurs mois à l'avance. Elles peuvent avoir un caractère périodique, régulier et prévisible, comme les inondations dues à la mousson dans les régions littorales de l'Asie du Sud ou la famine causée par la saison sèche dans les régions arides et semi-arides de l'Afrique. Les interventions peuvent être planifiées à l'avance, et les organisations opérationnelles stockent des fournitures dans les régions menacées en prévision des besoins.

Malheureusement, le temps de préparation disponible n'est pas toujours mis à profit. Les systèmes d'évaluation et de suivi sont souvent inappropriés, et les donateurs montrent en général peu d'empressement à intervenir tant que le problème ne se transforme pas en crise médiatisée internationalement.

Le financement est un problème qui se pose couramment dans les situations d'urgence à développement lent, bien plus que dans les situations d'urgence soudaines. Le problème est avant tout d'ordre politique. Il est également difficile de mobiliser l'attention des décideurs et du grand public pour des crises qui se développent lentement. Enfin, ce que Moeller (1999) appelle la «lassitude compassionnelle» joue un rôle non négligeable dans les réticences observées.

S'efforçant, dans une démarche pilote innovante, de résoudre ce problème courant de volonté politique et de financement rapide, le PAM a annoncé en mars 2006 qu'il avait souscrit auprès de la compagnie française AXA Re une assurance d'un montant de 930 000 dollars EU contre la sécheresse en Éthiopie. Aux termes du contrat, l'assureur paierait 7,1 millions de dollars pour aider 67 000 ménages au cas où les précipitations seraient insuffisantes pendant la période critique de mars à octobre. L'idée d'une telle assurance indexée est d'utiliser des indicateurs indépendants, objectivement vérifiables, d'insécurité alimentaire transitoire afin de déclencher un

paiement rapide conformément à des termes contractuels préspécifiés.

Sécheresse et acadiens dans le Sahel – une opportunité gâchée

La sécheresse et l'invasion acridienne qui ont sévi dans le Sahel en 2004-2005 fournissent un exemple malheureux d'alerte précoce gâchée. Les dommages causés aux cultures et au bétail avaient été largement prévus au moins six mois avant la crise, un appel à l'aide internationale en faveur du Niger ayant été lancé en novembre 2004. Malgré cette alerte précoce, les secours sont restés lettre morte jusqu'à ce que les chaînes de télévision commencent à montrer des images d'enfants affamés en juin et juillet 2005. C'est à ce moment-là seulement que les appels à l'aide internationale ont été suivis d'effets, les donateurs s'engageant enfin dans une intervention rapide, certes tardive, mais terriblement coûteuse.

La sécheresse a réduit la disponibilité des bonnes terres de pâture, notamment au Niger, ce qui a contraint les éleveurs pauvres à vendre leur bétail à vil prix, provoquant un effondrement de leurs moyens d'existence. Bien que la disponibilité globale des denrées alimentaires n'ait reculé que modérément, certains pays de la région ont interdit les exportations vers les pays avoisinants, créant de graves pénuries localisées au Niger. Ces mesures ont déclenché une forte hausse des prix à un moment où les revenus chutaient de manière spectaculaire. L'aggravation et la généralisation de la pauvreté ont rapidement conduit à une crise humanitaire ayant pour origine l'insécurité alimentaire chronique dont les pauvres de la région souffraient depuis des années. Ces conditions précaires ont rendu des millions de personnes extrêmement vulnérables, leur situation nutritionnelle étant si grave que leur existence même était menacée.

Des interventions précoces visant à protéger les moyens d'existence des éleveurs auraient pu empêcher le déclenchement de la crise. Une aide ciblée, modeste, accordée dès l'apparition de la sécheresse sous la forme d'alimentation pour le bétail, de denrées alimentaires ou d'argent aurait pu enrayer la crise. Le maintien de l'ouverture des frontières aurait atténué l'incidence de la pénurie de produits alimentaires, relative

et localisée, sur les prix. Il s'agit là d'un cas classique de manque de transparence et de volonté politique qui a conduit à une utilisation inefficace des ressources et fait souffrir inutilement les populations.

Inondations au Bangladesh – se préparer à la catastrophe

Dans certains cas de catastrophes dont le déroulement est prévisible et lent, le temps consacré à s'y préparer est bien utilisé. Par exemple, de juillet à novembre 1998, le Bangladesh a subi les inondations saisonnières les plus catastrophiques de l'histoire moderne¹⁰. Au plus fort des inondations, à la mi-septembre, 66 pour cent du territoire national étaient envahis par les eaux. Bien que le pays soit régulièrement victime d'inondations provoquées par des rivières en crue et des marées dévastatrices, les inondations de novembre 1998 dépassaient de loin celles de 1954, 1974 et 1988.

Les dommages causés aux cultures ont été très importants. En automne 1998, le pays enregistrait un écart de 22 pour cent entre la production alimentaire et la consommation nationale, et 20 millions de personnes étaient sans abri. L'ampleur et la durée des inondations laissaient entrevoir le spectre d'une famine analogue à celle qui avait tué de 30 000 à 100 000 personnes en 1974-1975 à la suite d'inondations beaucoup moins graves.

Malgré l'ampleur des inondations et des pertes causées à la production, de la désorganisation des moyens de transport et des déplacements de populations, aucune crise alimentaire importante n'a été observée. La raison principale est que les importations massives dues au secteur privé et rendues possibles par la libéralisation des échanges et des marchés ayant eu lieu dans les années 90 et par l'investissement public dans les infrastructures de commercialisation ont stabilisé le marché du riz, ce qui a permis au gouvernement et aux ONG internationales de cibler leur action et de fournir des vivres aux quatre millions de ménages les plus en difficulté.

La récolte de riz en novembre-décembre 1997 ayant été très médiocre, les

stocks étaient donc relativement bas, ce qui a fait grimper les prix. Le secteur privé a réagi à cette situation en important d'Inde près de 900 000 tonnes de riz dans les cinq premiers mois de 1998. Les importations du secteur privé ont ensuite repris à un rythme accéléré lorsque les inondations ont commencé. Le Gouvernement du Bangladesh a supprimé les droits d'importation sur le riz et accéléré l'introduction, l'acheminement et la circulation de cette céréale dans le pays.

Les prix des céréales vivrières, qui avaient grimpé avant les inondations, sont restés relativement stables pendant et après les inondations, n'augmentant que de 7 pour cent pendant la période d'août à novembre, par rapport à celle de mai à juillet. Par comparaison, en 1974-1975, les prix du riz avaient bondi de 58 pour cent pendant la même période, et, en grande partie, la mortalité due à la famine s'était aggravée parce que le prix des produits de base était hors de portée des pauvres. La flambée des prix de 1974 ne peut pas s'expliquer par un déficit de production, qui s'est avéré moindre qu'en 1998. Elle est due au mauvais fonctionnement des marchés intérieurs et aux efforts inadaptés déployés pour exploiter la capacité des institutions et des marchés locaux d'enrayer une crise imminente.

En 1998, la disponibilité rapide de nourriture s'explique par l'aide internationale que le gouvernement s'est enfin résolu à solliciter à la fin du mois d'août et qui s'est traduite par la livraison de 650 000 tonnes de vivres. Mais, en fin de compte, le gouvernement a distribué beaucoup moins de riz que le secteur privé, moins d'un sixième par rapport à celui-ci, les ménages comptant davantage sur l'emprunt privé que sur les transferts du gouvernement ou des ONG pour faire face aux inondations. La réaction rapide du secteur privé, encouragée et encadrée par le gouvernement, a été l'élément décisif qui a permis d'enrayer la catastrophe humanitaire qui se profilait. Elle a stabilisé les prix du riz pendant la crise tout en protégeant la sécurité alimentaire des ménages pauvres au plus fort des inondations.

Sécheresse en Afrique australe – marchés et signaux contradictoires

L'Afrique australe est une région sujette à des sécheresses plus ou moins graves deux

¹⁰ Emprunté à Barrett et Maxwell (2005), et inspiré de Ravallion (1987), Khna (1999) et del Ninno *et al.* (2001).

à trois fois par décennie. Le maïs blanc représente une part importante des budgets alimentaires des consommateurs à faible et moyen revenus de cette région. Le maïs blanc résistant mal à la sécheresse, celle-ci peut gravement porter atteinte à la sécurité alimentaire et aux moyens d'existence futurs de millions de personnes (Tschorley *et al.*, 2006)¹¹.

La pénurie de produits alimentaires qui s'est produite dans la plus grande partie de l'Afrique australe en 2002 et 2003 a été causée par une succession de récoltes inférieures à la moyenne durant plusieurs années. Par ailleurs, les auteurs affirment que la crise alimentaire aurait été déclenchée par l'incapacité des gouvernements et des donateurs de réagir aux alertes précoces et, dans certains cas, elle aurait été aggravée par les interventions des gouvernements qui ont empêché le négocie d'apporter une réponse aux pénuries qui s'annonçaient.

Le système d'alerte précoce et de réponse a fonctionné pendant cette période. Il a prévenu les gouvernements locaux et la communauté internationale de l'imminence de pénuries alimentaires au moment de la récolte. Il a également fourni des estimations quantitatives concernant le nombre de ménages concernés, le besoin d'aide alimentaire et d'importations commerciales. Le système a régulièrement mis à jour ces données, mobilisé l'opinion publique ainsi que les ressources nécessaires pour répondre avec suffisamment d'impact aux besoins estimés, afin d'atténuer les effets de la crise.

Les auteurs soutiennent cependant que le coût en vies humaines a été beaucoup plus élevé que ce qu'il aurait dû être, et que les prix des produits alimentaires ont été inutilement déstabilisés parce que les gouvernements sont intervenus maladroitement sur les marchés. Ils expliquent que si les marchés avaient pu fonctionner normalement, sur la base de signaux clairs du gouvernement concernant les volumes et le calendrier des distributions de l'aide alimentaire, la crise humanitaire aurait pu être atténuée sans aucun impact négatif sur les marchés.

D'après les auteurs, le Gouvernement du Malawi n'a pas pris en compte les échanges

informels (qui avaient caractérisé les campagnes agricoles déficitaires pendant plusieurs années) et a importé des quantités excessives de céréales aux fins d'aide alimentaire et de distribution commerciale. Des importations de céréales organisées par le secteur privé informel sont arrivées avant les importations officielles acheminées par le gouvernement. Celui-ci s'est donc retrouvé avec des quantités considérables de céréales en excédent, qu'il n'a pu vendre qu'à perte. Les prix en vigueur au Malawi pendant les deux saisons 2002/03 et 2003/04 ont donc été exceptionnellement bas, rendant l'entreposage privé peu rentable et réduisant les incitations à la production pour les agriculteurs.

Le secteur privé zambien a la capacité d'importer des quantités importantes de céréales en cas de besoin, mais les auteurs constatent que des décisions confuses du gouvernement ont conduit le secteur privé à réduire les importations pendant les pénuries alimentaires au lieu de les augmenter, ce qui a déclenché une flambée des prix. Une amélioration de la coordination et de la communication entre les secteurs privé et public permettrait au secteur privé zambien d'importer les quantités nécessaires pour maintenir la stabilité des prix dans les prochaines crises.

Tschorley *et al.* (2006) soutiennent que l'exemple du Mozambique montre que les marchés peuvent gérer les variations de récoltes d'une manière régulière lorsque le gouvernement n'intervient pas. Des trois régions principales du Mozambique, le nord produit chaque année du maïs en excédent, le centre produit également des excédents, mais irrégulièrement, et le sud est toujours en déficit. Compte tenu de cette structure de production, des distances et des coûts élevés du transport du maïs du nord au sud, le Mozambique a maintenu ses frontières ouvertes, acheminant régulièrement du maïs importé du nord vers le Malawi et du maïs importé d'Afrique du Sud vers le sud. C'est en grande partie pour cette raison que les prix en vigueur au Mozambique sont restés relativement stables pendant cette crise. Les prix sont restés très inférieurs à ceux pratiqués en Zambie lors des deux saisons de commercialisation 2001/02 et 2002/03. Ils étaient inférieurs aux prix excessifs observés au Malawi pendant la

¹¹ Cette relation se fonde principalement sur Tschorley *et al.*, 2006.

saison 2001/02 et nettement supérieurs aux prix affichés dans ce pays vers la fin de la période 2002/03.

Takavarasha (2006) souligne les effets extrêmement négatifs que les interventions imprévisibles d'un gouvernement sur les marchés ont eus sur la sécurité alimentaire d'autres pays de la région de l'Afrique australe. Shepherd (FAO, 2005d) propose un certain nombre de recommandations pour améliorer la capacité du secteur privé à répondre aux urgences alimentaires en Afrique australe, notamment: l'amélioration des systèmes d'information sur les marchés, une meilleure communication entre les gouvernements et le secteur privé, l'abolition des contrôles des importations et des exportations, et la promotion du commerce par le biais d'infrastructures renforcées.

VIH/Sida – un nouveau type de famine

Tout comme il existe des formes idiosyncratiques de situations d'urgence soudaines, il existe également des formes de crises à développement lent qui ont un impact sur les individus et les ménages. Elles sont en général associées aux maladies infectieuses qui se développent lentement, surtout le VIH/Sida, et désorganisent progressivement et de manière prévisible l'accès à et l'utilisation de la nourriture des personnes les plus concernées et de leur entourage. La nature insidieuse de la pandémie de VIH/Sida en Afrique subsaharienne a conduit certains commentateurs à la qualifier de «nouvelle variante de la famine» (de Waal et Whiteside, 2003).

Depuis le début de l'épidémie du VIH/Sida, 25 millions de personnes sont mortes de la maladie et 42 millions sont porteuses du virus (FAO, 2003b). Contrairement à d'autres types de chocs responsables d'une insécurité alimentaire transitoire, le VIH/Sida est souvent dissimulé comme une maladie honteuse et désorganise progressivement les stratégies mises sur pied pour lutter contre les chocs (par exemple la migration de la main-d'œuvre). En outre, le VIH/Sida infecte et tue des personnes sexuellement actives, qui représentent le groupe démographique le plus actif du point de vue économique. Les communautés durement touchées par la pandémie comprennent des ménages exagérément constitués de personnes

très jeunes et très âgées (le rapport de dépendance est donc très élevé). De tels ménages deviennent très vulnérables à la moindre interruption de l'accès à la nourriture (Haddad et Gillespie, 2001; ONUSIDA et OMS, 2002).

La crise alimentaire qui s'est produite en Afrique australe en 2002 et 2003 a illustré l'interaction complexe entre l'insécurité alimentaire transitoire associée à une catastrophe classique à développement lent – la sécheresse – et cette nouvelle variante de catastrophe à développement lent qu'est le VIH/Sida (Barrett et Maxwell, 2005). Pendant un certain nombre d'années, la lutte contre le VIH/Sida a privilégié la sensibilisation et la prévention, ainsi que l'assistance aux personnes porteuses du virus.

Plus récemment, l'impact plus large de la pandémie a été reconnu, ainsi que le besoin d'interventions axées sur les populations infectées, la prévention et les soins dispensés aux porteurs du virus, dans le but d'en atténuer ses effets. La pandémie du VIH/Sida est désormais considérée par de nombreux observateurs comme une forme d'urgence radicalement nouvelle qui exige une démarche intellectuelle et pratique innovante du point de vue des réponses humanitaires à apporter et des solutions pour l'enrayer.

Il n'existe pas encore, cependant, de protocoles définis et admis sur la manière de traiter cette forme récente d'urgence idiosyncratique à développement lent. Dans certains cas, l'aide alimentaire est un élément important de la lutte contre la pandémie du virus VIH/Sida en Afrique australe, mais l'efficacité et la pertinence des réponses basées sur l'aide alimentaire dans la lutte contre cette pandémie n'est pas encore avérée, si on la compare à d'autres solutions possibles (Barrett et Maxwell, 2005).

Enseignements tirés des urgences à développement lent

Les communautés et les personnes peuvent s'adapter aux crises. Le comportement proactif des bénéficiaires à qui l'on donne les moyens de lutter contre les chocs pendant qu'ils en ont encore le temps peut souvent permettre d'enrayer les crises à un coût beaucoup moindre, aussi bien du point de vue humain que financier, que celui qu'exigerait une intervention d'urgence à

grande échelle. Les livraisons massives de produits alimentaires sont souvent inutiles si des ressources appropriées (incluant, entre autres, de la nourriture) sont fournies dans les meilleurs délais aux communautés, aux ménages et aux personnes afin qu'ils puissent s'adapter au choc imminent sans pour autant sombrer dans la crise.

C'est dans cet esprit qu'a été élaboré le nouveau concept de «protection productive», actuellement en phase pilote en Éthiopie, pays qui a connu des problèmes récurrents avec les catastrophes à développement lent, les livraisons massives de produits alimentaires et l'augmentation du nombre de personnes appauvries. Il s'agit également d'une leçon tirée d'expériences réussies, comme celle des inondations de 1998 au Bangladesh. Renforcer les institutions et les marchés locaux est au cœur de la stratégie consistant à tirer parti de la résilience naturelle des systèmes sociaux.

Les systèmes d'information, la gestion des chaînes d'approvisionnement et les dispositifs de financement rapide jouent un rôle capital dans le ciblage et la fourniture efficace et économique de ressources préservant la sécurité alimentaire et les moyens d'existence. Dans ces crises à développement lent, les systèmes d'alerte précoce ont un rôle encore plus important car ils permettent à la communauté humanitaire internationale et aux gouvernements des pays destinataires d'anticiper, d'élaborer et de mettre en œuvre les réponses qui conviennent.

À cet égard, la volonté politique est donc très importante pour répondre de manière rapide et crédible aux alertes. Le Processus d'appel commun créé par les Nations Unies en 1991 afin de mobiliser les ressources nécessaires pour intervenir dans les cas d'urgence a largement fait la preuve de son inefficacité. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, a fait remarquer en octobre 2005 que les appels éclair n'avaient généré en moyenne que 16 pour cent des fonds demandés (Fleshman, 2006).

La mobilisation sans retard des ressources s'est surtout révélée problématique dans le cas des urgences complexes, des secours prolongés et des opérations de redressement, qui sont examinés plus en détail dans la section suivante. Le monde doit élaborer des moyens plus efficaces pour traiter la question des catastrophes à développement lent, qui

devraient pourtant être plus faciles à gérer que les situations d'urgence soudaines.

Crises complexes et prolongées

Les crises complexes et prolongées sont une forme particulière de situations d'urgence à développement lent. Il s'agirait de situations dans lesquelles la vie et les moyens d'existence de larges pans de la population sont menacés pendant une longue période (des années, voire des décennies), l'État et les institutions publiques se montrant incapables d'assurer un niveau adéquat de protection ou de soutien. Cette dénomination est le plus souvent utilisée lorsque la vulnérabilité est associée à un conflit violent ou à une instabilité publique chronique, tels qu'en connaissent l'Afghanistan, l'Iraq, la République démocratique du Congo, la Somalie et le Soudan. Certains font valoir que des pays comme le Malawi et la Zambie, dévastés par la pandémie du VIH/Sida, dont l'impact est aggravé par une gestion des affaires publiques catastrophique et des chocs naturels et économiques périodiques, pourraient également figurer dans la liste des pays victimes d'une crise prolongée.

Le nombre et l'échelle des crises complexes associées à un conflit violent ont très nettement augmenté au cours de la récente décennie, notamment en Afrique subsaharienne. De nombreux facteurs, incluant des intérêts politiques, le contrôle des ressources, les rivalités historiques et ethniques, les différences régionales et les conditions socioéconomiques, comptent parmi les causes profondes de ces crises complexes (Gruenewald, 2003).

La prévalence croissante de telles crises prolongées et complexes a créé des problèmes particuliers à la communauté humanitaire internationale parce que les ressources consacrées aux aides d'urgence tendent à se raréfier au fil des mois. Au Soudan méridional et occidental, dans la République démocratique du Congo, en Somalie et ailleurs, les réfugiés parqués dans des camps ont dû faire face à des réductions récurrentes des rations alimentaires parce que les flux d'aide accordés dans le cas de crises complexes et prolongées étaient irréguliers.

Dans le cas de crises complexes et prolongées, la disponibilité des ressources est généralement égale à la moitié des besoins évalués. Il faut donc diminuer d'autant les rations distribuées et prendre des mesures tout aussi spectaculaires pour gérer les maigres ressources et faire pression sur les politiques pour qu'ils réagissent à la situation. À ces problèmes s'ajoutent ceux posés par la sécurité du personnel de secours d'urgence et par l'indépendance opérationnelle des organisations humanitaires à l'égard des entités politiques, notamment les parties en conflit.

Les interrogations que suscitent les crises prolongées sont d'une double nature. L'une a trait à leur durée, prolongée et indéfinie. En clair, il ne faut pas compter, dans ce type de situation, sur une transition progressive ou automatique d'un état d'urgence humanitaire à un état de développement «normal». Les besoins et les priorités des populations concernées sont divers. Les solutions passent par des interventions visant à sauver des vies dans l'urgence à la promotion et la protection des moyens d'existence ou encore au soutien apporté aux infrastructures, aux institutions et aux services. Outre les problèmes concernant les principes humanitaires, la question, difficile, qui se pose est de savoir comment coordonner les différents objectifs, délais, organismes et organisations, du point de vue des capacités techniques et des modes de gestion.

L'autre interrogation concerne le caractère politique des crises prolongées et les défis qu'elles représentent pour les organismes qui s'efforcent d'appliquer les principes humanitaires d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. Là où règnent le conflit et l'instabilité, l'effondrement des institutions et l'insécurité compliquent les interventions. Mais il existe également d'autres risques aux conséquences imprévues, pour ceux qui travaillent pour l'aide humanitaire et les populations cibles. En particulier, les relations entre les fournisseurs d'aide et les acteurs politiques sont au cœur de dilemmes pratiques et éthiques.

Les études de cas ci-après montrent que tous les problèmes posés par les interventions d'urgence sont aggravés lorsque les situations d'urgence se prolongent et sont complexes. Les contraintes de ressources, les

limites analytiques et les lacunes politiques gênent considérablement l'efficacité des interventions. Aux difficultés inhérentes à ces situations s'ajoute la question épiqueuse des contraintes en matière politique, conceptuelle et institutionnelle, auxquelles il est urgent de trouver une réponse.

Guerre et sécurité alimentaire en Érythrée et en Éthiopie

La guerre de 1998 à 2000 entre l'Érythrée et l'Éthiopie, deux des pays les plus pauvres et où l'insécurité alimentaire est la plus forte, aurait fait 80 000 victimes et déplacé plus d'un million de personnes. Selon White (2005), les coûts humanitaires et économiques du conflit sont énormes et les différends politiques sont sans à ce jour sans solution. Même avant la guerre, les deux pays étaient confrontés à des crises alimentaires graves déclenchées par la sécheresse, la surpopulation rurale et la dégradation des terres.

Conséquence directe de la guerre, plus d'un million de personnes ont été déplacées, contraintes de quitter les terres agricoles et d'abandonner les moyens de production qui leur procuraient des revenus. Par ailleurs, les opérations humanitaires ont été considérablement gênées par les conditions de sécurité, la fermeture des frontières et l'incapacité de l'Éthiopie à accéder aux ports érythréens. Enfin, de nombreuses personnes ont perdu leur droit à la nourriture, c'est-à-dire leur capacité de produire des aliments ou de les acquérir par le commerce ou les transferts.

Indirectement, la guerre a fait peser une menace encore plus grande sur la sécurité alimentaire. L'ampleur de la conscription et des déplacements de populations dans les deux pays a constitué un détournement massif des forces productives. Le budget consacré à l'effort de guerre a été considérable. Pour le Trésor éthiopien, le coût de la guerre se situe entre 7 et 20 pour cent du PIB. Ce pourcentage est beaucoup plus élevé en ce qui concerne l'économie érythréenne, beaucoup plus petite. Ce niveau de dépense publique aurait pu avoir un impact très positif s'il avait été alloué à la sécurité alimentaire à plus long terme.

Qui plus est, l'aide au développement accordée aux deux pays a fortement chuté pendant le conflit parce que les

pays donateurs ne l'apprivaient pas. Ce «principe de conditionnalité» a considérablement ralenti les efforts déployés pour lutter contre l'extrême pauvreté chronique et renforcer la capacité de résistance à la sécheresse et aux autres chocs périodiques. Ce «principe de conditionnalité» est également à l'origine de la réticence des donateurs à répondre aux appels à l'aide humanitaire, malgré les signes avant-coureurs de la famine. Les livraisons d'aide alimentaire se sont accélérées lorsque les médias se sont emparés de la famine. Le manque d'entrain à réagir des donateurs a aggravé la crise.

Les deux gouvernements n'ont pas encore commencé à normaliser leurs relations bilatérales après l'accord de paix signé en 2000, ce qui coûte très cher aux deux pays et a des effets directs sur leur sécurité alimentaire. En ce qui concerne l'Érythrée, la fermeture des frontières entraîne la perte de son principal marché d'exportation et d'une source importante de céréales et de bétail importés. Quant à l'Éthiopie, le boycott des ports en Érythrée conduit à accroître l'écart entre les prix à l'importation et à l'exportation des céréales et à augmenter considérablement l'instabilité des prix.

Les deux pays ont perdu toute crédibilité et soutien externes à un moment où ils ont un besoin cruel de résoudre les problèmes d'insécurité alimentaire. La guerre aux frontières et les tensions non apaisées ont eu un impact très négatif sur les moyens d'existence, impact qui est toujours ressenti sous de nombreux aspects. Les conséquences de la guerre ne sont pas facilement dissociables entre elles et il en est de même pour les facteurs environnementaux, démographiques, sociaux et politiques. L'aide alimentaire ou toute autre forme d'aide d'urgence peuvent être des moyens efficaces d'intervenir en période de crise. Renverser une tendance qui est négative depuis longtemps nécessite cependant un engagement à plus long terme. Dans ce contexte, les besoins actuels de la région sont négligés (encadré 13).

Conflits chroniques en Afghanistan, en Somalie et au Soudan

Les systèmes d'information et les interventions sont souvent marqués par des approches à court terme. Ce manque

de recul caractérise les interventions visant à préserver les moyens d'existence et la sécurité alimentaire dans les crises prolongées et ne concerne pas uniquement l'Afrique. Une étude de la programmation des moyens d'existence en Afghanistan montre que:

La dynamique du conflit chronique qui ravage l'Afghanistan a été mal comprise, et pas seulement du point de vue des moyens d'existence. La pratique de l'aide a obéi à une logique simplificatrice considérant qu'il suffisait de programmer des interventions humanitaires à court terme pour que la situation du pays s'améliore, sans insister sur le devoir d'apprentissage. Ce choix s'est traduit par une suite d'interventions uniformes.

(Pain, 2002, p. vi).

La politique d'aide en Afghanistan prend pour hypothèse que l'agriculture est le pilier de la sécurité alimentaire et que l'investissement agricole suffit à procurer aux populations leurs moyens d'existence. Il existe cependant des preuves du contraire, qui indiquent que les ménages diversifient leurs stratégies de création de revenus afin que la sécurité alimentaire repose davantage sur le commerce, la migration saisonnière et les envois de fonds (Pain et Lautze, 2002).

Les interventions d'aide élaborées comme des projets techniques, sans tenir compte du contexte politique, courrent le risque d'aggraver les relations de dépendance qu'entretiennent les bénéficiaires prévus. Les exemples de ce type sont nombreux. L'agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a essayé en 1992-1993 d'affaiblir la position des «seigneurs de la guerre» de Somalie en inondant le pays de produits issus de l'aide alimentaire afin de faire baisser les prix des denrées. Cette politique a eu pour effet pervers d'augmenter la quantité de produits alimentaires dont ces seigneurs de la guerre ont pu disposer tout en cassant les prix des produits agricoles locaux (Natsios, 1997).

Par ailleurs, au milieu des années 90, les organisations d'aide ont essayé de renforcer l'autosuffisance des communautés Dinkas déplacées dans le sud du Darfour, Soudan, en remplaçant l'aide alimentaire par des intrants agricoles et des programmes de prêt, oubliant les relations de sujétion dont étaient victimes les Dinkas vis-à-vis

ENCADRÉ 13

Exemple de la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, 2005-2006

Une étude récente menée par l'Institut du développement outre-mer examine la dichotomie entre la programmation à long terme et les interventions d'urgence qui ont eu lieu pendant la sécheresse ayant ravagé la corne de l'Afrique en 2005-2006. Les Nations Unies estiment qu'au moins 11 millions de personnes sont en crise à Djibouti, en Érythrée, en Éthiopie, au Kenya et en Somalie. L'analyse s'interroge sur les raisons pour lesquelles la précision et la rapidité des alertes (par exemple, FEWSNET, FAO/FSAU Somalie) n'ont pas débouché sur une réponse rapide et appropriée et montre à quel point une planification des risques inadéquate, une capacité de programmation des moyens d'existence limitée et des mécanismes de financement rigides sont la cause des retards et de l'inefficacité des actions humanitaires. Elle souligne également la prédominance de l'aide alimentaire dans les interventions à caractère urgent.

S'appuyant sur des données secondaires et des entretiens, l'analyse mentionne le caractère incompris du pastoralisme, notamment le long des frontières entre l'Éthiopie, le Kenya et la Somalie, signalant des niveaux de malnutrition bien supérieurs aux seuils d'urgence, des pertes de bétail allant jusqu'à 70 pour cent et la migration massive des éleveurs

à la recherche d'eau, de nourriture et d'aide humanitaire. La crise traduit un état d'insécurité alimentaire chronique ayant fait l'objet d'alertes maintes fois répétées. Malgré cela, les acteurs du développement et de l'action humanitaire ont eu du mal à faire la part entre les symptômes d'un appauvrissement chronique et ceux d'une situation instable critique. En particulier, la vulnérabilité chronique des éleveurs de l'Afrique orientale est un indicateur qui montre que les moyens d'existence ne sont pas durables et que ces populations devraient être aidées à reprendre des activités d'élevage ou productives. Cet indicateur ne prend toutefois pas en compte les facteurs externes qui ont contribué à affaiblir leur capacité d'adaptation. Les groupes pastoraux souffrent d'une marginalisation économique et politique dans la plupart des pays de la Corne de l'Afrique. Peu de gouvernements ou d'acteurs externes prennent des mesures appropriées pour lutter contre cette marginalisation, notamment en facilitant l'accès aux ressources naturelles comme la terre et l'eau.

Source: ODI, 2006.

des communautés proches (notamment les Arabes Baggara), ce qui a eu pour effet d'accroître leur dépendance (Duffield, 2002). Une étude de cas portant sur les montagnes Nuba au Soudan montre qu'il est indispensable d'analyser finement la situation avant d'élaborer des interventions constructives dans des environnements aussi complexes (encadré 14).

Conflit dans la région des Grands lacs d'Afrique

La région des Grands lacs de l'Afrique centrale est au cœur d'un conflit qui dure depuis plus d'une décennie. Responsable à ce jour de la mort de 3,8 millions de personnes, la crise qui sévit dans la République

démocratique du Congo est la plus mortelle depuis la seconde guerre mondiale. Près de 1 200 personnes meurent chaque jour des suites de ce conflit, essentiellement à cause de maladies qui pourraient être prévenues et soignées. Le taux de mortalité maternelle, évalué à 1 837 décès pour 100 000, pourrait être l'un des plus élevés dans le monde, et la prévalence du VIH/Sida continue d'augmenter.

Une étude menée pour Save the Children UK a examiné les interventions en matière de sécurité alimentaire en s'appuyant sur sept études de cas concernant la région des grands lacs de l'Afrique centrale, la République démocratique du Congo, le Burundi et l'Ouganda

(Levine et Chastre, 2004). La pertinence des interventions visant à répondre aux problèmes de sécurité alimentaire des personnes vivant dans ces régions a été étudiée. Différents types de crises ont été passés en revue, notamment l'insécurité alimentaire due aux déplacements des populations, les environnements ruraux post-conflit marqués par la sécheresse et le retour de personnes dans les zones urbaines dévastées par un conflit ou une catastrophe naturelle.

Selon Levine et Chastre (2004), beaucoup, voire la plupart, des interventions de sécurité alimentaire ne sont pas parvenues à répondre aux besoins prioritaires des personnes concernées par les crises. En effet, les organisations impliquées ont fait preuve de peu d'imagination en matière d'interventions, quelles que soient les circonstances. Les approches retenues ont principalement traité les symptômes et non les causes, se bornant à utiliser l'aide alimentaire et la production alimentaire, sans véritable efficacité économique. Du fait de pressions diverses, ces organisations n'ont pas été capables d'élaborer des interventions plus pertinentes. Même lorsqu'une quantité considérable d'informations sur la situation des personnes en détresse était disponible, ces informations n'ont pas pu être intégrées dans les stratégies de réponse.

L'étude montre que des outils et des semences ont été distribués dans tous les cas d'urgence. Cela étant, il n'avait jamais été établi que l'accès des ménages ciblés aux semences ou aux outils ait fait obstacle à la production. Cette approche supposait que de nombreux ménages ne produisaient pas d'excédent commercialisable. Les distributions de semences et les interventions nutritionnelles reposaient sur une série d'hypothèses douteuses, et notamment que les personnes touchées par la crise étaient des petits agriculteurs de subsistance déconnectés des marchés et des stratégies plus larges de subsistance.

Dans la plupart des cas, il aurait été plus approprié de transférer de l'argent pour accroître les droits aux prestations et de reconstruire les routes pour améliorer la sécurité et l'accès aux marchés. Malheureusement, les fonds des donateurs à l'origine des transferts d'argent étaient limités, et les mesures visant à améliorer

le fonctionnement des marchés ont été rarement incluses dans la programmation axée sur la sécurité alimentaire. Par ailleurs, les interventions qui «n'étaient pas liées au secours» étaient sous-dimensionnées et incapables de répondre efficacement aux besoins nés de la crise. Cette situation montre que le financement des interventions humanitaires est souvent synonyme d'échec (voir également l'encadré 15 et le Chapitre 5).

Toujours selon Levine et Chastre (2004), l'insécurité régnant dans la région des Grands lacs n'a jamais empêché de procéder à des évaluations rapides de la situation. Or ces évaluations ont été rarement réalisées, et lorsqu'elles l'ont été, elles n'ont pas été étudiées et n'ont pas été partagées entre les organisations concernées. Les personnes responsables de l'élaboration des interventions ont tout simplement oublié de se demander quels étaient les besoins réels. Plus inquiétant encore, la plupart ont négligé de tirer les enseignements des interventions et de leur impact.

Pottier (2003) a étudié le conflit qui secoue la région de l'Ituri dans la République démocratique du Congo. Les litiges opposant les ethnies Hema et Lendu ont débouché sur un conflit ouvert en 1999. L'accès à la terre et à ses riches ressources a été au cœur du conflit. Dans le cadre de la loi Bakajika sur la terre et en échange d'un soutien politique, les élites Hema ont pu acquérir des terres que les fermiers Lendu considéraient comme ancestrales et inaliénables. Les Hemas ont pu établir des fermes d'élevage, dont un grand nombre avec l'appui de projets d'aide internationale pendant les années 80. Les factions rebelles avec lesquelles les Hemas étaient associés contrôlent désormais les richesses minérales de ces terres. Les agriculteurs de l'ethnie Lendu en ont été réduits à occuper sans droits particuliers leurs anciennes terres, travaillant comme mineurs ou contraints au travail forcé (sous la menace d'une éviction). L'allégeance aux seigneurs de la guerre est un exercice fluctuant, davantage motivé par la pauvreté que par des croyances politiques.

Pottier défend l'idée que ceux qui sont engagés dans la construction de la paix et la réhabilitation de l'agriculture doivent examiner la dynamique sociale qui donne aux seigneurs de la guerre leur emprise

ENCADRÉ 14

Transformation et résilience potentielle des systèmes alimentaires dans les conflits des monts Nuba

Les montagnes Nuba comprennent quelques-unes des régions les plus irriguées et les plus fertiles du Soudan. Dans le passé, la production vivrière était fréquemment excédentaire. Malheureusement, le conflit entre le Mouvement de libération du peuple soudanais (SPLM) et le Gouvernement du Soudan a entraîné des déplacements de population massifs, une désorganisation totale du système de production local et une insécurité alimentaire récurrente.

Depuis la fin des années 80, la région des montagnes Nuba est divisée entre le gouvernement, qui contrôle la plupart des plaines cultivables et les centres urbains, et le SPLM, qui contrôle les sommets des collines, très peuplées. Dans les régions sous la coupe du gouvernement, les populations avaient accès pendant les années 90 à une aide externe (secours alimentaire) que le gouvernement refusait d'acheminer vers les régions contrôlées par le SPLM. L'aide externe s'est donc interrompue en grande partie pendant la période 1999-2000, lorsqu'un grand nombre d'organisations humanitaires se sont retirées de la région parce qu'elles n'étaient pas en mesure de secourir les populations démunies des régions

contrôlées par le SPLM. Cette situation est à l'origine de l'initiative dénommée «Transformation et résilience potentielle des systèmes alimentaires dans le conflit des monts Nuba».

L'aide humanitaire fondée sur le dialogue politique

Toute intervention humanitaire devait prendre en compte la difficulté d'évoluer dans un environnement où l'aide servait d'arme de guerre. Seul un effort concerté fondé sur un dialogue politique entre les belligérants et des acteurs externes compétents pouvait mettre fin à l'impasse concernant la fourniture d'aide humanitaire. La méfiance était grande entre les belligérants et les organisations internationales apportant leur aide aux deux factions rivales. Pour l'atténuer, et pour permettre la mise en place de l'intervention dans la région, les Coordonnateurs résidents et les Coordonnateurs humanitaires des Nations Unies ont lancé un processus de consultation intensif d'une durée d'un an incluant la participation de tous les acteurs du programme, parmi lesquels neuf organisations des Nations Unies, 16 ONG internationales, 24 ONG nationales

sur les populations. Ils doivent étudier les questions de la terre, de la vulnérabilité institutionnalisée, et du besoin qui en découle de protection institutionnalisée et d'emploi. Il s'agit donc de planifier la suppression des conditions de l'insécurité qui donnent aux seigneurs de la guerre les moyens d'exercer leur domination sur des «partisans ethniques». Outre les mesures visant à redresser et à dynamiser les marchés alimentaires locaux après le conflit, les organisations devraient prendre l'engagement de réformer le régime foncier en vigueur en Ituri, ce qui aurait pour effet de réduire l'ampleur de l'insécurité alimentaire régnant dans cette région et de débloquer politiquement la situation.

Enseignements tirés des crises complexes et prolongées

Ces exemples montrent la nature des problèmes qui se posent en matière de traitement de l'insécurité alimentaire dans les crises prolongées, lesquels ont pour origine les capacités d'intervention et l'engagement de la communauté internationale dans des contextes complexes en constante évolution.

Les donateurs et les organisations d'exécution ne parviennent pas à se débarrasser du «prêt à penser» lorsqu'elles élaborent des interventions standardisées, généralement décidées loin du pays bénéficiaire. Les systèmes d'information et d'alerte rapide ont certes des défauts mais, plus fondamentalement, la volonté

ainsi que le Gouvernement du Soudan et le SPLM. Le programme visait à inciter les parties prenantes à contribuer à mettre sur pied une intervention permettant de répondre aux besoins à court et long termes des populations des montagnes de Nuba.

Succès

- Toutes les parties ont adopté le programme. Il s'agit de la seule initiative conjointe que les belligérants ont signée pendant le conflit.
- Le programme a joué un rôle important dans la phase initiale de l'accord de cessez-le-feu soudanais.
- Les partenaires ont investi d'importantes ressources, ils ont mieux compris l'économie alimentaire locale et identifié les points d'entrée pour la renforcer, d'où l'accent placé sur la gestion à long terme et le renforcement des capacités.
- L'aide est fournie en fonction des besoins, en privilégiant les personnes dans les camps de réfugiés et les agriculteurs pauvres.
- Les questions liées à la propriété foncière sont devenues une partie intégrante du processus – élargi – de paix au Soudan.

- Les achats de produits alimentaires locaux des montagnes Nuba ont été encouragés. L'aide alimentaire doit être limitée aux régions où les besoins sont criants et où la culture n'est pas possible.
- Une structure de coordination spéciale a renforcé l'efficacité de l'aide en partageant l'information et en généralisant les approches.

Enseignements à tirer

Ce type de cadre institutionnel peut incorporer des perspectives à long terme dans un contexte d'urgence grâce à l'engagement de toutes les parties et à l'accent mis sur l'appropriation nationale et le développement participatif en matière de conception du programme, de prise de décision et de promotion collective. Il permet de casser le moule des interventions traditionnellement venues de l'extérieur pour lutter contre l'insécurité et d'adopter des approches axées sur la création de capacités, l'agriculture durable et la redynamisation des marchés, parallèlement à la transformation du conflit et à l'établissement de la paix.

Source: Pantuliano, 2005.

d'analyser et de répondre avec créativité aux besoins réels, d'étudier les impacts et de tirer les enseignements de l'expérience acquise semble manquer. Les organismes d'intervention ont généralement une expérience acquise dans d'autres environnements (dans de nombreux cas, les zones de catastrophes naturelles), et les enseignements tirés de ces expériences sont appliqués sans regard critique aux situations qui se présentent, d'autant que l'insécurité alimentaire recouvre des situations très diverses, dont les contextes et les durées sont variés. Il ne faut donc en aucun cas appliquer des recettes standard et sans imagination.

Des mécanismes de financement rigides et démodés empêchent le système humanitaire international d'intervenir rapidement,

avec la souplesse nécessaire pour s'adapter aux situations d'urgence complexes et prolongées. Au niveau institutionnel, les agences humanitaires ne peuvent pas ou ne veulent pas voir que les interventions humanitaires lors des crises prolongées ont inévitablement des conséquences sociopolitiques, techniques et économiques qui peuvent dénaturer l'aide à apporter aux populations concernées. Cette dimension politique doit impérativement être prise en compte. Sinon, les interventions auront, au mieux, un impact mitigé, au pire, un effet aggravant sur la condition des personnes les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire.

La professionnalisation des interventions humanitaires (voir ci-dessus) dans le contexte des situations d'urgence soudaines a permis

ENCADRÉ 15

L'insuffisance chronique des financements débloqués pour ces crises

Il existe de grandes inégalités dans la manière dont les fonds humanitaires sont levés et alloués. La situation de la République démocratique du Congo est à cet égard caractéristique. Malgré le coût humain très élevé du conflit, les Nations Unies n'ont pu lever que 51 pour cent de la somme que l'Organisation avait demandée publiquement en 2005 pour la République démocratique du Congo, soit 212 millions de dollars EU. À la mi-mai 2006, le Plan d'action 2006, qui exigeait 681 millions de dollars pour traiter les problèmes de réduction de la pauvreté, de redressement et d'aide humanitaire, n'a pu mobiliser que 30 millions de dollars, soit 4 pour cent de la somme totale.

Les flux d'aide humanitaire ont été constamment irréguliers et imprévisibles, quelles que soient les crises concernées. En 2004, la crise humanitaire au Soudan a reçu 75 pour cent de ses besoins de financement, contre la moitié en 2005 et moins de 20 pour cent à mi-parcours en 2006. Ces tendances négatives menacent la viabilité des activités humanitaires, car

les organisations chargées de ces questions ont des engagements et des obligations qu'elles ne peuvent pas financer. Le sous-financement chronique de certains secteurs a également conduit à l'érosion des capacités et à un recul de la qualité de l'aide.

Les flux d'aide humanitaire sont irréguliers pour plusieurs raisons: manque de médiatisation, intérêts économiques et stratégiques, faible volonté politique, différences dans les valeurs sociales ou perception des donateurs que leurs contributions seront gaspillées. Quoi qu'il en soit, le résultat est une véritable «loterie humanitaire» implacable. En effet, en 2005, dans la République démocratique du Congo, chaque personne dans le besoin a reçu près de 100 dollars EU d'aide d'urgence. En ce qui concerne le tsunami asiatique, chaque victime a reçu une somme 10 fois plus élevée.

Source: ECOSOC, 2006.

d'améliorer très nettement au cours de ces 10 dernières années la condition des personnes se trouvant dans des camps de réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur d'un pays. Néanmoins, les politiques adoptées sont encore insuffisantes pour répondre aux besoins des personnes concernées par les situations d'urgences complexes.

Conclusions

La communauté humanitaire mondiale a acquis une expérience considérable qui lui permet d'apporter une réponse efficace à l'insécurité alimentaire transitoire liée aux situations d'urgence. Elle semble néanmoins incapable d'intervenir aussi efficacement dans les crises à développement lent, notamment celles qui sont «silencieuses», peu médiatisées, complexes ou prolongées. Cela étant, des

crises comme celles provoquées par le tsunami de décembre 2004, montrent que les organisations humanitaires peuvent intervenir très rapidement et avec une grande compétence lorsqu'elles disposent des ressources pour le faire.

L'aide alimentaire est souvent un élément essentiel de la palette des interventions d'urgence. En la matière, des interventions bien ciblées et planifiées peuvent améliorer la disponibilité alimentaire à court terme et l'accès à la nourriture des plus nécessiteux. Cependant, ces interventions sont relativement coûteuses et peuvent subir des retards dus à la logistique ou aux achats. Par ailleurs, mal planifiées et mal ciblées, leur impact peut être négatif sur la production, les marchés et les moyens d'existence.

Une aide bien ciblée apportée très en amont d'une crise émergente pourrait éviter à de nombreuses personnes d'être dépendantes lorsque la catastrophe survient. Elle pourrait également les aider à récupérer

leurs moyens d'existence et à réduire plus rapidement leur dépendance vis-à-vis de l'aide alimentaire. En outre, les populations qui subissent l'insécurité alimentaire mais qui ne peuvent pas accéder à l'aide alimentaire à cause de problèmes logistiques ou de ressources pourraient éviter la faim et la maladie.

Souvent nécessaire, l'aide alimentaire n'est pas toujours la réponse la mieux adaptée et certainement pas la seule. L'aide alimentaire est généralement trop utilisée, parce qu'elle est la plus immédiatement disponible et parce que les donateurs et les organisations humanitaires savent comment l'employer. Il faut accorder plus d'attention aux systèmes

d'information, d'analyse et de suivi afin de mieux évaluer les besoins réels et prioritaires des personnes concernées, et tirer les enseignements de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas. Pour être efficace, une intervention doit être appuyée par des ressources flexibles, suffisantes et adaptées au problème.

Le présent chapitre a identifié les blocages politiques qui empêchent les interventions humanitaires d'être efficaces. Le chapitre suivant examine ces blocages et lacunes plus en détail, notamment dans le cadre de situations d'urgence complexes et prolongées, et présente quelques pistes pour les supprimer.