

Insécurité alimentaire pendant les crises prolongées

Vue d'ensemble

La présente note d'information a été rédigée en préparation du Forum d'experts de haut niveau sur l'insécurité alimentaire pendant les crises prolongées. Elle propose un aperçu des principaux éléments qui caractérisent les pays en situation de crise prolongée et les conséquences qui s'ensuivent, en particulier dans le domaine de l'insécurité alimentaire. Elle met en relief les principaux problèmes communs à toutes les crises prolongées, notamment le fait que s'attaquer à l'insécurité alimentaire dans les situations de crise prolongée plutôt qu'aux situations d'urgence à court terme est devenu la norme, et non plus l'exception. La situation actuelle dans ces pays entraîne un certain nombre de difficultés et a des incidences diverses sur les politiques, qui seront examinées au cours du Forum d'experts de haut niveau: il s'agit notamment de la nécessité de repenser l'approche dominante actuelle en matière de secours et de développement et les mécanismes de fourniture de l'aide qui lui sont associés, ainsi que de renforcer la prise en main par les gouvernements dans des contextes caractérisés par une faible gouvernance. Parmi les autres questions émergentes importantes, citons la nécessité de placer la problématique de la sécurité alimentaire et des crises prolongées au cœur des grands courants d'intervention, comme la Nouvelle donne de Busan pour l'engagement dans les États fragiles, ainsi que de renforcer la coordination entre les acteurs de l'aide humanitaire et ceux du développement et de faire intervenir les acteurs privés.

Généralités

Les pays et les zones en situation de crise prolongée sont les « régions dans lesquelles une part importante de la population est exposée, pendant une période prolongée, à un risque élevé de mort, de maladie et de perturbation des moyens d'existence. La gouvernance de ces régions est en général très faible, le gouvernement ne disposant que de peu de capacités pour réagir face aux menaces qui pèsent sur la population, atténuer ces menaces ou fournir un niveau de protection suffisant »¹.

Si les causes et les effets des crises prolongées varient, l'insécurité alimentaire est l'une de leurs caractéristiques communes². La prévalence de la sous-alimentation dans les pays en situation de crise prolongée est trois fois plus élevée que dans les pays en développement (37 pour cent contre 13 pour cent)³.

Outre l'insécurité alimentaire, les crises prolongées partagent certaines des caractéristiques suivantes, voire toutes:

- Longue durée. Une crise est considérée comme prolongée lorsqu'elle s'étend sur plusieurs années. L'Afghanistan, la Somalie et le Soudan, par exemple, sont tous plongés dans l'un ou l'autre type de crise depuis les années 80 - soit depuis près de trente ans.
- Causes multiples. Les crises prolongées ont souvent pour origine un conflit violent, mais d'autres facteurs comme les chocs et les pressions climatiques, environnementales et économiques peuvent également en être la cause. Le conflit lui-même peut

Pays en situation de crise prolongée en 2010.

Afghanistan	Ouganda
Angola	République centrafricaine
Burundi	République démocratique du Congo
Congo	République populaire démocratique de Corée
Côte d'Ivoire	Sierra Leone
Érythrée	Somalie
Éthiopie	Soudan
Guinée	Tadjikistan
Haïti	Tchad
Iraq	Territoires palestiniens
Kenya	Zimbabwe
Libéria	

Source: FAO. 2010. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2010: Combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées*. Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Programme alimentaire mondial.

¹ A. Harmer & J. Macrae, eds. 2004. *Beyond the continuum: aid policy in protracted crises*. HPG Report 18, p. 1. Overseas Development Institute.

² P. Pingali, L. Alinovi & J. Sutton. 2005. Food security in complex emergencies: enhancing food system resilience. *Disasters*, 29(S1): S5–S24.

³ FAO. 2010. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2010: Combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées*. Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Programme alimentaire mondial.

être autant un symptôme qu'une cause de crise prolongée.

- Faible gouvernance ou administration publique. Lors des crises prolongées, les contraintes, les chocs ou les tensions dépassent les capacités des institutions de gouvernance; ceci peut également traduire un déficit de représentation, de légitimité ou de fiabilité de ces institutions ou encore un manque de volonté politique de s'attaquer au problème.
- Faillite des institutions locales. Les crises prolongées provoquent en général l'effondrement des systèmes institutionnels traditionnels, et les autres organes gérés par l'État sont rarement en mesure de prendre la relève.
- Systèmes alimentaire et moyens d'existence impossibles à maintenir. La détérioration de la viabilité des systèmes alimentaire et des moyens d'existence peut être à la fois un symptôme et une cause des crises prolongées, ce qui peut entraîner des conflits ou accroître la vulnérabilité des systèmes alimentaires face à d'autres types de chocs (par exemple les événements météorologiques ou les chocs liés aux prix), débouchant alors sur une crise.

Dans *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2010: Combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées* (SOFI 2010)³, la FAO et le PAM ont utilisé trois critères pour définir les pays en situation de crise prolongée:

- Avoir déclaré une crise alimentaire (enregistrée dans la liste du Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR) de la FAO) et demandé une aide dans huit des dix dernières années.
- Avoir reçu, depuis 2000, dix pour cent ou plus d'aide extérieure sous forme d'aide humanitaire.
- Figurer sur la liste des pays à faible revenu et à déficit vivrier de la FAO.

Questions essentielles

Les crises prolongées sont en train de devenir la nouvelle norme; en d'autres termes, les crises courtes et aiguës sont à présent l'exception et non plus la règle. Le nombre de crises considérées comme prolongées est aujourd'hui plus important que par le passé: les données du Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR) de la FAO montrent qu'en 1990, seuls 12 pays étaient en situation de crise alimentaire, et seulement cinq de ces crises étaient prolongées. En 2010, par contre, 24 pays au total connaissaient une crise alimentaire, mais pour 19 d'entre eux cette crise sévissait depuis au moins huit des dix dernières années. La nature des crises est également en train de changer: alors que dans les années 80, de nombreuses crises en Afrique étaient essentiellement dues à des causes naturelles, en 2010 elles étaient toutes enregistrées comme étant dues à des facteurs humains (conflit ou difficultés socio-économiques) ou à une combinaison de facteurs naturels et de facteurs humains.

Les effets des crises prolongées vont au-delà de la souffrance humaine immédiate qui fait les gros titres des journaux et mobilise la communauté internationale. Selon la Banque mondiale, un conflit civil coûte en moyenne à un pays en développement une trentaine d'années de croissance du PIB⁴.

Tous les pays figurant sur la liste de l'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2010 ont eu à faire face à des situations d'urgence provoquées par l'homme (principalement des conflits) et la plupart d'entre eux ont également été frappés par des catastrophes naturelles comme des sécheresses, des tremblements de terre ou des ouragans. Les catastrophes, qu'elles soient naturelles ou causées par l'homme, peuvent entraîner une instabilité politique (par exemple le tremblement de terre en Haïti en 2010 et les famines des années 70 et 80 en Éthiopie), surtout lorsque la situation politique est déjà fragile. En effet, selon les indicateurs de la Banque mondiale, la plupart des pays en situation de crise prolongée sont des États « fragiles » ou « défaillants ». En conséquence, leur gouvernement est incapable de s'attaquer aux causes et aux conséquences des crises prolongées qui les touchent, ou refusent de le faire.

Les crises prolongées, en raison précisément de leur durée, peuvent mener à l'affaiblissement ou à l'effondrement de beaucoup des institutions et des régimes d'aide qui constituent le fondement de la société. Ceci exacerbe les conflits entre les différents segments de la société, aggravant encore la crise. Les rapports de force au sein du ménage peuvent également influencer l'accès des femmes et des filles à la nourriture, avec des effets collatéraux négatifs. Dans le nord de l'Ouganda, beaucoup de femmes ont perdu leur mari à la guerre ou

⁴ Banque mondiale. 2011. *Rapport sur le développement dans le monde 2011: Conflits, sécurité et développement*. Banque mondiale, Washington, États-Unis.

en raison de déplacements de population (un tiers des ménages de ce pays sont dirigés par des femmes) et beaucoup d'enfants ont perdu leur père. Comme l'État et la justice coutumière ne protègent pas les droits des femmes, la plupart des veuves, des femmes célibataires, des orphelins et des enfants sans père sont victimes de tentatives d'accaparement sauvage des terres⁵, avec des conséquences dramatiques pour leurs moyens d'existence et leur sécurité alimentaire.

Pour pallier les déficits à court terme, les populations puisent alors dans leurs réserves de nourriture, d'argent et d'avoirs et se tournent vers des pratiques de subsistance non viables comme l'abattage d'arbres sur les terres marginales pour obtenir du combustible, endommageant encore un peu plus un environnement déjà vulnérable. Tout ceci contribue à aggraver la crise encore davantage. Les moyens d'existence qui auraient résisté à une sécheresse ou se seraient remis d'une inondation sans aide extérieure sont alors fragilisés, et le moindre choc peut entraîner un dénuement à grande échelle.

Situations d'urgence complexes, États fragiles et crises prolongées

Il existe un certain nombre de chevauchements entre les situations d'urgence complexes, les États fragiles et les crises prolongées, mais la classification de ces différentes situations est essentielle et peut avoir des conséquences de taille pour les politiques et la programmation. Par exemple, si l'on classe une situation dans la catégorie des urgences complexes, les questions humanitaires seront mises en exergue et il en résultera dans la plupart des cas une intervention dirigée par la communauté internationale, l'accent étant mis sur l'aide alimentaire d'urgence. Une intervention dans un État fragile, en revanche, portera davantage sur le renforcement de la capacité de l'État de fournir des services à ses citoyens. Enfin, une intervention dans un État en situation de crise prolongée visera à comprendre et à agir sur les problèmes à long terme et les multiples facteurs qui entrent en ligne de compte dans ce type de crise.

Source: L. Alinovi, G. Hemrich & L. Russo, eds. *Beyond relief: Food security in protracted crises*. Rugby, UK, Practical Action.

Haïti nous fournit un exemple récent. Des années d'instabilité politique et de crise ont ruiné les institutions et les structures sociales du pays et épuisé toutes ses réserves. Le tremblement de terre survenu en janvier 2010 (d'une magnitude de 7 sur l'échelle de Richter) a mis le pays à genoux et aggravé une crise déjà persistante. En revanche, le Chili, frappé par un tremblement de terre de magnitude plus importante (8,8 sur l'échelle de Richter) en février 2010, a été capable de répondre rapidement aux besoins de sa population et de rétablir le fonctionnement de ses institutions et de ses services dans un laps de temps relativement court, sans aucune aide extérieure.

Faire face aux crises prolongées

Il est difficile d'intervenir de manière efficace dans les pays en situation de crise prolongée, et ce pour plusieurs raisons.

La première d'entre elles concerne la manière dont les gouvernements et la communauté internationale perçoivent les crises prolongées et leur lien avec le processus de développement. Le point de vue dominant est que le « développement » - à savoir un progrès constant au sein de la société - est la norme, et que ce développement est interrompu de façon intermittente par les catastrophes ou les crises aiguës pour ensuite retrouver son cours normal. Mais dans le cas des crises prolongées, la tendance sera très probablement imprévisible pendant une longue période: on n'assistera pas nécessairement à une chute brutale comme lors des crises aiguës, mais le progrès ne reprendra pas non plus son cours une fois la crise passée, et peut-être pas avant un très long moment. Comme le montrent les données du SMIAR, de plus en plus, les crises prolongées deviennent la norme, et non plus l'exception. Cela signifie que nous devons repenser complètement notre approche du « secours » et du « développement ».

⁵ J. Adoko & S. Levine. 2004. *Land matters in displacement. The importance of land rights in Acholiland and what threatens them*. Kampala, Civil Society Organisations for Peace.

Un autre facteur est la manière dont l'aide est utilisée pour répondre aux crises prolongées. L'architecture actuelle de l'aide est mal adaptée aux besoins des pays en situation de crise prolongée, qui vont de la nécessité de faire face aux manifestations aiguës de la crise à des besoins plus généraux en matière de développement et de consolidation de la paix. Le système actuel repose sur l'assistance humanitaire pour appuyer les efforts à court terme et faire ainsi face aux effets immédiats d'une crise, et sur l'aide au développement pour les interventions à plus long terme (y compris celles qui ont pour but de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la crise). Les crises prolongées appellent une combinaison d'assistance humanitaire et d'aide au développement - une option qui n'est généralement pas disponible dans le cadre de l'architecture actuelle. Les organisations (et les budgets) humanitaires sont souvent les seuls recours en cas de crise prolongée, même si l'intervention nécessaire va au-delà de la protection de vies humaines ou dépasse les cycles des projets d'une durée d'un an. En conséquence, les domaines d'intervention essentiels pour la résilience à long terme, la consolidation de la paix et le développement (y compris la protection sociale, le renforcement des institutions et la réduction des risques) sont souvent sous-financés. La plupart des pays en situation de crise prolongée reçoivent moins d'aide publique au développement que la moyenne des pays en développement, et les investissements en faveur de l'éducation et de l'agriculture y sont particulièrement faibles³. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des pays dont les crises ne font pas les gros titres des journaux et qui sont souvent oubliés.

Une troisième raison est la mesure dans laquelle les différentes parties prenantes s'engagent pour faire face à la crise. L'engagement, et en particulier l'engagement international, dans les situations de crise prolongée, est souvent mal adapté aux problèmes et l'approche utilisée n'offre pas suffisamment de souplesse pour pouvoir s'adapter à des réalités changeantes. Dans de nombreux cas, une crise prolongée fragilise l'appareil d'État des pays touchés, ce qui pose la question des priorités à définir lors d'une intervention. La priorité est-elle de renforcer ou, dans certains cas, de reconstruire les institutions du pays, ou bien est-elle de renforcer ou de reconstituer les moyens d'existence de la population (ce qui, souvent, nécessite de renforcer également les institutions locales qui soutiennent ces moyens d'existence, y compris celles qui ne sont pas liées à l'État)?

Il y a également la question de savoir comment combiner au mieux les efforts en matière de secours et de développement et les programmes de sécurité et de consolidation de la paix, en particulier parce que les crises prolongées frappent souvent les pays « fragiles » ou « défaillants ». Ce besoin est reconnu par les Principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles⁶ et la Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles, présentés à l'occasion du quatrième Forum de haut niveau pour renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement tenu à Busan (République de Corée) en décembre 2011. Ces deux instruments considèrent le renforcement des institutions de l'État et la consolidation de la paix comme des objectifs fondamentaux et mettent en exergue les liens qui unissent les objectifs en matière de développement, d'aide humanitaire, de politique et de sécurité.

Une nouvelle voix pour les États fragiles: la Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles

De plus en plus d'éléments attestent que les États fragiles sont infiniment plus vulnérables que les autres face aux chocs liés aux ressources et aux prix des produits sur les marchés mondiaux, et qu'ils sont fortement tributaires des importations de produits alimentaires. On sait également que plusieurs pays en proie à des crises alimentaires sont également touchés par des conflits, ou y sont fortement exposés, et bon nombre d'entre eux subissent ces deux problèmes en même temps. Un dysfonctionnement des institutions est souvent à l'origine d'une insécurité alimentaire structurelle.

L'un des problèmes majeurs est que lors des rencontres internationales, y compris celles qui ont pour thème la sécurité alimentaire, les États fragiles n'ont guère voix au chapitre et leurs intérêts sont mal représentés (FAO, Perspectives économiques et sociales, février 2010; Rapport sur le développement dans le monde 2010; Rapport sur le développement dans le monde 2011; Programme alimentaire mondial 2011).

Le Dialogue international pour la consolidation de la paix et l'édification de l'État, le groupe G7+ des États fragiles et la Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles, convenue au Forum de haut niveau pour renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement à Busan en décembre 2011, donnent aux États fragiles une nouvelle voix. Ils fournissent un nouveau cadre pour un appui efficace aux interventions en faveur de la consolidation de la paix et de l'édification de l'État, et renforcent la collaboration entre les États fragiles et

⁶ OCDE. 2007. Conflits et situations de fragilité: principes pour l'engagement international dans les États fragiles. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

les partenaires internationaux pour de meilleurs résultats. Cette nouvelle voix, ce cadre et ce partenariat peuvent considérablement changer le contexte dans lequel la question de la sécurité alimentaire est abordée.

Les cinq objectifs de consolidation de la paix et d'édification de l'État de la Nouvelle donne visent à guider la sélection et la répartition des ressources en fonction des priorités définies à l'échelon national dans ces deux domaines. Ces priorités sont notamment la sécurité, la création d'emploi et l'amélioration des moyens d'existence, ainsi que le renforcement des capacités pour une prestation de services équitable et transparente. Ces objectifs complètent les objectifs du Millénaire pour le développement tout en aidant à les atteindre. Les autres éléments de la Nouvelle donne fournissent un cadre pour les évaluations de fragilité menées par les pays, des dispositions visant à réduire la volatilité de l'aide et à garantir sa mise en œuvre rapide, et une nouvelle approche du renforcement et de l'utilisation des institutions, des capacités et des systèmes locaux pour une gestion des ressources et une fourniture de services transparentes. Tous ces points sont essentiels à la réduction de l'insécurité alimentaire. Enfin, en appelant à des partenariats plus efficaces par l'intermédiaire de pactes nationaux, la Nouvelle donne met davantage l'accent sur l'appui aux priorités définies par les pays et la responsabilité mutuelle pour de meilleurs résultats.

Les défis à relever

Il nous reste beaucoup à apprendre sur la meilleure manière d'intervenir en cas de crise prolongée. Pour ce faire, il est indispensable de tirer les leçons de chaque crise prolongée individuellement, de mieux comprendre les moyens d'existence, les conflits, la dynamique des sexes, le contexte social et les institutions locales et nationales, et de définir les rôles des différents acteurs. Il faut également en faire davantage pour évaluer l'impact des interventions et déterminer quelles sont les méthodes qui fonctionnent le mieux.

Sur le plan des interventions, les pays en proie à une crise prolongée doivent bénéficier du soutien de la communauté internationale pour construire des systèmes alimentaires et de subsistance plus durables, mettre en place des programmes de protection sociale et placer la gestion et la réduction des risques au cœur de leurs investissements et de leurs programmes économiques et sociaux. Ce soutien doit permettre aux pays à la fois de sortir de la crise et de se protéger contre d'éventuelles crises ultérieures, ce qui signifie accroître la résilience de leur gouvernance et de leurs institutions et leur capacité à anticiper de nouvelles crises et à les gérer. Des progrès ne pourront être accomplis dans ces domaines que si l'on module les réponses aux crises prolongées afin de mieux tenir compte à la fois des besoins immédiats et des causes structurelles de ces crises. Il faut mettre en place des mécanismes de coordination des efforts de tous les acteurs intervenant dans le secours, la transition, le développement et la consolidation de la paix ainsi que de ceux qui jouent un rôle dans les différentes composantes de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, tout en continuant de promouvoir la prise en main par les pays et l'efficacité du développement.

La récente collaboration entre la FAO, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial en Somalie témoigne de ce qui peut être fait pour coordonner l'action des institutions internationales, mais il s'agit ici de l'exception plutôt que de la règle. La création, en décembre 2010, du module mondial d'action groupée en matière de sécurité alimentaire⁷ nous donne l'occasion de consolider l'action humanitaire dans le domaine de la sécurité alimentaire, même si les liens avec les interventions à long terme pourraient nécessiter une attention accrue. Ces dernières années, des gouvernements de nombreux pays en situation de crise prolongée ont joué un rôle de plus en plus constructif dans la promotion de la sécurité alimentaire plutôt que de se borner à être des bénéficiaires passifs de l'assistance, comme en témoigne par exemple la Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles présentée à Busan.

En ce qui concerne l'inadéquation entre les mécanismes de financement à court terme et les besoins à long terme, il existe des exemples dans lesquels les programmes ont permis de contourner le problème en établissant un lien entre le financement à court terme et les stratégies à long terme. Il ne s'agit toutefois que d'expédients. Les donateurs devraient accorder (et prendre la responsabilité de) leur financement en fonction des besoins évalués et des possibilités de programmation, avec des ressources suffisantes pour faire face aux conditions prévalant lors des crises prolongées. Les engagements en matière de financement doivent notamment tenir compte du fait qu'il faut beaucoup de temps pour venir à bout d'une crise prolongée et souvent oubliée de tous.

⁷ <http://foodsecuritycluster.net/>

Adoko J., Levine S. Land Matters in Displacement. The importance of land rights in Acholiland and what threatens them; CSOPNU, décembre 2004.

www.internal-displacement.org/.../Land+matters+in+displacement+final.pdf

Alinovi L, Hemrich G, Russo L (eds); Beyond Relief: Food Security in Protracted Crises Evidence from Sudan, Somalia and the Democratic Republic of Congo; Practical Action, Londres 2008

Maxwell D., Russo L, Alinovi L.; Constraints to addressing food insecurity in protracted crises. Publié en ligne avant impression, le 6 juin 2011, doi: 10.1073/pnas.0913215108 PNAS July 31, 2012 vol.

www.pnas.org/content/109/31/12321.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2010), L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2010: Combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées (FAO, Rome). www.fao.org/publications/sofi/

Dialogue international pour la consolidation de la paix et l'édification de l'État; Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles, 2011. www.oecd.org/dataoecd/35/50/49151944.pdf

Levine S.; Livelihoods in protracted crises. Document à l'usage du Forum d'experts de haut niveau, 13-14 septembre 2012 <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/hlef/documents/fr/>

Macrae J, Harmer A (2004) Beyond the continuum: Aid policy in protracted crises. HPG Report 18 (Overseas Development Institute, Londres). www.odi.org.uk/resources/docs/279.pdf

Pingali P, Alinovi L, Sutton J (2005) Food security in complex emergencies: enhancing food system resilience. Disasters 29(suppl 1):S5–S24. www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf

Rapport sur le développement dans le monde 2011: *Conflits, sécurité et développement*. Publié par la Banque mondiale. wdr2011.worldbank.org/fulltext/

Programme des Nations Unies pour le développement (2012) Rapport sur le développement humain en Afrique 2012 (Programme des Nations Unies pour le développement, New York)

<http://www.undp.org/content/undp/fr/home/librarypage/hdr/africa-human-development-report-2012/>