

La résilience des individus, des ménages, des communautés et des institutions dans les situations de crise prolongée

Le présent document d'information propose une présentation synthétique du concept de résilience tel qu'il s'applique dans les situations de crise prolongée. L'attention accrue dont fait l'objet la résilience est mue par la volonté d'éviter l'appauvrissement et la souffrance répétés qu'entraînent les chocs récurrents. Les définitions de la résilience varient, mais toutes ont en commun la capacité de rebondir après un choc et de s'adapter au changement. S'il n'est pas simple de définir la résilience en général, les communautés résilientes partagent souvent une caractéristique commune: celle de disposer d'un capital physique et social et de connaissances techniques suffisants pour être capables d'innover et de réagir de manière flexible en cas de choc. Pour renforcer la résilience, les programmes d'aide doivent veiller à ce que tous les acteurs partagent la même conception du succès, se concentrer à la fois sur le court et sur le long terme, pouvoir s'adapter aux changements et rester axés sur les effets plutôt que sur les produits.

Généralités

Les récentes catastrophes à grande échelle dans le Sahel et la corne de l'Afrique ont une nouvelle fois attiré l'attention sur le sort tragique de millions de ménages vulnérables en proie aux terribles conséquences des sécheresses, des conflits, de la flambée des prix des denrées alimentaires et d'autres menaces pesant sur leur sécurité alimentaire. L'aide humanitaire internationale doit intervenir lorsque l'ingéniosité des populations et leur capacité de faire face à l'adversité sont sapées par une exposition prolongée aux chocs climatiques, économiques et politiques.

L'aide humanitaire peut sauver des vies et limiter les effets d'une catastrophe, mais elle n'empêche pas les chocs récurrents qui rendent nécessaires les interventions d'urgence. Ce besoin répété d'intervenir, souvent aux mêmes endroits et pour les mêmes personnes, a amené les pays et la communauté internationale à repenser les approches employées pour gérer ces situations complexes.

Il est de plus en plus souvent admis que l'on peut et que l'on doit en faire davantage pour éradiquer les causes des crises récurrentes. On s'intéresse donc de plus en plus aux moyens par lesquels il est possible de renforcer la résilience des populations face aux chocs. La résilience des communautés est particulièrement importante en cas de crise prolongée, pendant et après les conflits violents, et partout où les institutions et les systèmes publics permettant normalement d'assurer les moyens d'existence (par exemple les marchés) sont faibles ou inefficaces. Bien qu'il n'existe pas de définition unique de la résilience (voir encadré), les différentes définitions existantes ont en général deux points communs, qui s'appliquent à différents acteurs et systèmes: 1) la capacité de rebondir après un choc; et 2) la capacité de s'adapter à un environnement en mutation.

Pour renforcer la résilience, il est donc nécessaire d'apporter un soutien aux individus, aux ménages, aux communautés et aux gouvernements afin de les aider à mettre en place des politiques et des mesures concrètes qui permettront d'anticiper et de gérer les chocs et d'aider les populations à s'en remettre, tout en protégeant la vie et en maintenant les moyens d'existence à un niveau viable.

Même les crises prolongées nous fournissent des exemples de la capacité de l'être humain à s'adapter aux chocs et aux crises avec souplesse et ingéniosité. Au Darfour, par exemple, les marchands de bétail ont modifié leurs routes commerciales pour éviter les zones dangereuses, recourant même en une occasion au fret aérien pour transporter des moutons de l'extrême ouest du Darfour jusqu'à Khartoum. Des pasteurs de la région de Juba en Somalie et des pêcheurs du Nord-Kivu en

Définitions de la résilience

Capacité d'un système, d'une communauté ou d'une société exposés à un danger de résister aux effets de ce danger, de les absorber et de s'y adapter, et de se remettre de manière rapide et efficace - Stratégie internationale de prévention des catastrophes.

« Capacité d'un système social ou écologique d'absorber des perturbations tout en conservant sa structure de base et ses modes de fonctionnement, la capacité de s'organiser et la capacité de s'adapter au stress et aux changements » - Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

« Aptitude d'un système à absorber les perturbations et à se réorganiser en cours de mutation » - Resilience Alliance

Source: Ministère britannique du développement international. 2012. *Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper*

République démocratique du Congo se sont lancés dans la production agricole, celle-ci étant devenue plus viable et le conflit leur ayant fermé d'autres portes¹.

Toutefois, les mécanismes qui aident les populations à faire face à l'adversité et à l'incertitude peuvent également les maintenir dans la pauvreté. Les familles pauvres répartissent en général le risque en se lançant dans des activités diverses, mais elles n'en retirent souvent que de faibles revenus.

Elles ne peuvent prendre le risque d'échouer, et évitent donc d'investir dans des activités qui offrent un meilleur rendement mais sont plus risquées. Les agriculteurs éthiopiens, par exemple, utilisent peu d'engrais de peur de voir leur investissement perdu en cas de sécheresse. Il est essentiel d'aider les ménages à trouver le bon équilibre entre la prise de risques et la résistance aux chocs².

Certaines des stratégies d'adaptation adoptées ne sont pas viables et fragilisent la résilience à long terme. Au Darfour, lorsque l'économie a commencé à se contracter et qu'un grand nombre de personnes a quitté la campagne pour la ville, la concurrence accrue sur un marché de l'emploi saturé a forcé de plus en plus de gens à avoir recours à la collecte et à la vente de ressources naturelles, en particulier le bois de chauffe, et à la fabrication de briques, activités dont ils sont devenus tributaires. Ceci a entraîné une dégradation environnementale catastrophique dans des zones de plus en plus étendues autour des grandes villes du Darfour.

Questions essentielles

Renforcer la résilience aux chocs exige que l'on prenne des décisions claires quant à l'équilibre entre le type de résilience et les risques qui doivent être pris en compte dans les contextes spécifiques. Mais une riposte efficace face à certains chocs peut engendrer d'autres types de stress ailleurs ou éroder la capacité de résilience future. La résilience doit être envisagée dans une perspective systémique, et pas uniquement en relation avec des secteurs, des niveaux ou des périodes spécifiques. Pour ce faire, il est essentiel de déterminer quelles sont les personnes dont la résilience doit être renforcée, face à quels types de chocs et pour quelle durée. Afin de réduire le besoin d'interventions humanitaires à répétition, l'analyse doit prendre pour point de départ les personnes qui doivent affronter des crises de manière récurrente. Il s'agit en général de populations pauvres, vivant dans les zones rurales et qui tirent leurs revenus de l'agriculture. Cela signifie qu'il faut consacrer davantage d'attention et d'investissements à la petite agriculture, en

Principes de programmation de la résilience pour les crises prolongées

- Faciliter une transition dans le ciblage des ressources et des interventions, pour passer de l'aide humanitaire à une gestion à plus long terme du risque, à l'adaptation au changement climatique, à la diversification des moyens d'existence et à la protection sociale.
- Reconnaître les besoins, les capacités et les aspirations spécifiques des groupes vulnérables (femmes, orphelins, personnes âgées, populations déplacées ou touchées par un conflit, jeunes sans emploi ou sans éducation) et y répondre.
- Promouvoir des écosystèmes sains au moyen d'une planification basée sur les écosystèmes, de la rémunération des services écosystémiques et d'un appui à la régénération naturelle assurée par les agriculteurs.
- Encourager les investissements dans le capital humain afin de permettre aux ménages de se maintenir en bonne santé, de diversifier leurs moyens d'existence, de construire un capital social et d'exercer leurs droits individuels et collectifs.
- Assurer la participation de la communauté en répertoriant et en faisant intervenir les institutions d'usage et les formes utiles de connaissances traditionnelles permettant de faire face à la variabilité du climat, aux conflits et à l'insécurité alimentaire.
- Préconiser et soutenir une gouvernance formelle et informelle plus efficace, la consolidation de la paix et l'atténuation des conflits.
- Faciliter la diversification des moyens d'existence en réponse aux chocs réels (et potentiels) sur la base d'une évaluation approfondie du risque (comportant une analyse des économies politiques locales et des facteurs de conflit).
- Favoriser une plus grande égalité entre les sexes en améliorant l'accès des femmes aux avoirs productifs et en renforçant leur rôle dans la prise de décision aux niveaux de la communauté et du ménage.
- Améliorer l'accès aux infrastructures publiques et productives (routes, marchés, infrastructures hydriques, énergie, etc.) et aux services financiers et favoriser une plus grande participation aux marchés.
- Renforcer la participation au marché en permettant aux petits exploitants d'intervenir de manière rentable dans les chaînes de valeur.
- Mettre en place des partenariats stratégiques (notamment avec le secteur privé) qui viennent compléter le financement provenant des donateurs et fournissent des incitations financières à investir dans les moyens d'existence.
- Contribuer à améliorer la gestion des connaissances en comblant les grandes lacunes dans ce domaine et en documentant les pratiques prometteuses en matière de renforcement de la résilience.

Source: Tim Frankenberger, Mark Langworthy, Tom Spangler et Suzanne Nelson. 2012. *Enhancing Resilience to Food Security Shocks*. White Paper (DRAFT), mai 2012. Tucson, AZ, USA, TANGO International, Inc

¹ 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.

² Stefan Dercon & Luc Christiaensen. 2011. Consumption risk, technology adoption and poverty traps: evidence from Ethiopia. *Journal of Development Economics*, 96(2):159–173.

s'employant en particulier à permettre aux personnes les plus touchées par les crises prolongées de faire des choix éclairés parmi plusieurs moyens d'existence durables.

Les options qui s'offrent à elle dépendent du contexte écologique, économique, politique et social dans lequel ces personnes exercent leur activité; il est dès lors difficile d'établir une liste générique des moyens nécessaires pour renforcer la résilience. Il est toutefois possible de définir les ingrédients de base qui peuvent y contribuer. Une étude réalisée par Oxfam en 2011³ a conclu que cinq éléments apparaissent systématiquement comme des composantes importantes de la résilience face aux stress et aux chocs liés à l'alimentation:

- Les avoirs - des terres aux outils et au bétail, et du capital social à l'éducation.
- Les institutions et les droits - en particulier les moyens d'être en mesure d'influencer et de garantir les droits d'accès aux ressources naturelles, aux marchés et aux avoirs.
- La connaissance et l'information - par exemple, les prévisions météo saisonnières ou les services de vulgarisation agricole.
- L'innovation - qui, à son tour, est liée à la mesure dans laquelle les systèmes (systèmes de gouvernance, communautés, écosystèmes, etc.) sont capables de s'adapter et de changer.
- La souplesse et l'anticipation - souvent difficiles lorsque les gouvernements ou les individus doivent déjà lutter pour faire au présent, mais des composantes néanmoins essentielles de la résilience des acteurs aux chocs.

Les programmes visant à renforcer la résilience lors des crises prolongées sont, par nature, difficiles à concevoir, à mettre en œuvre et à évaluer. S'attaquer aux causes et aux symptômes des difficultés environnementales, sociales et économiques dans de tels contextes exige une évaluation régulière et complète de la vulnérabilité aux différents chocs et une plus grande synergie entre l'assistance d'urgence et les initiatives de développement à long terme. Des mécanismes de financement plus souples, qui permettent une mise en œuvre des programmes à suffisamment grande échelle et pendant la durée nécessaire pour être efficaces, sont également nécessaires. Dans ce contexte, les résultats obtenus en matière de renforcement de la résilience des groupes vulnérables dépendront dans une large mesure de la combinaison et de l'ordre des interventions et de l'existence de conditions favorables. Citons notamment l'appui à des écosystèmes sains, une gouvernance formelle et informelle efficace, la participation du secteur privé et la mise en place de filets de sécurité sociale. Étant donné l'ampleur des problèmes structurels contribuant aux crises prolongées, un renforcement efficace de la résilience dans ces situations exigera également que les donateurs, les gouvernements et les organisations humanitaires coordonnent leurs activités à plusieurs niveaux (local, national, régional et mondial). Ceci n'est pas toujours possible au niveau national dans les États défaillants⁴.

Les défis de l'avenir: des changements nécessaires pour une plus grande résilience

Les crises prolongées s'accompagnent souvent de conflits, et ne sont donc pas le contexte idéal pour la mise en œuvre d'initiatives et d'approches destinées à renforcer la résilience. Parmi les difficultés et les obstacles, citons l'instabilité, l'absence de gouvernance, les mouvements de population à grande échelle, le manque d'accès et des systèmes de suivi et d'établissement de rapports défaillants, voire inexistants. Des occasions de soutenir les stratégies locales en faveur de la résilience peuvent toutefois se présenter, à condition que les interventions reposent sur la connaissance du contexte, la compréhension des stratégies locales, la capacité d'établir des liens avec les réseaux et les systèmes de solidarité locaux et l'adoption de méthodes qui « ne nuisent pas ».

Le renforcement de la résilience est à la fois un résultat et un processus dynamique qui est déployé en réponse aux stress et aux chocs, seul ou en combinaison avec d'autres. Ceci signifie que les programmes qui visent à renforcer la résilience devront adopter un mode d'évolution dynamique. **Plutôt que de se fonder sur des activités visant exclusivement la réalisation de produits spécifiques, les interventions doivent se concentrer sur les caractéristiques qui donnent des résultats en matière de résilience à tous les niveaux, des ménages à l'ensemble du pays.** Il convient de s'employer en particulier à faciliter les

³ Alex Evans. 2011. *Governance for a resilient food system*. Oxfam Discussion Papers. Oxford, UK, Oxfam. Disponible à l'adresse suivante: http://www.cic.nyu.edu/scarcity/docs/evans_oxfam_resilientfood.pdf

⁴ Timothy R. Frankenberger, Tom Spangler, Suzanne Nelson et Mark Langworthy. 2012. *Enhancing Resilience to Food Insecurity amid Protracted Crisis*. Document établi en vue du Forum d'experts de haut niveau sur l'insécurité alimentaire pendant les crises prolongées, Rome (Italie), 13-14 septembre 2012.

processus qui donnent aux acteurs locaux les moyens de se préparer à des changements inévitables et de s'adapter à un risque et à des contextes de vulnérabilité changeants.

C'est par la mise en œuvre simultanée et coordonnée de mesures à court et à long terme que l'on a le plus de chances d'atteindre les objectifs de renforcement de la résilience. Cette « approche à deux volets » est l'un des Principes de Rome pour une sécurité alimentaire mondiale durable. Le premier « volet » (les mesures à court terme) - a pour objectif de répondre aux besoins immédiats de ceux qui ne sont pas en mesure de satisfaire leurs propres besoins alimentaires et nutritionnels, et ce afin d'éviter que leur résilience ne s'érode davantage: c'est là, en général, le rôle de l'aide humanitaire. Le second « volet » (action de développement à long terme) vise à améliorer les moyens d'existence et la sécurité alimentaire, et comprend notamment les interventions visant à éradiquer les causes sous-jacentes des crises et à renforcer la capacité d'adaptation au changement, à atténuer et à gérer les risques et à renforcer la viabilité⁵.

La mise en œuvre de cette approche à deux volets est entravée par la manière dont l'aide est fournie et structurée - ce qu'on appelle « l'architecture de l'aide ». En général, l'aide humanitaire (assistance à court terme dont l'objectif est de sauver des vies) et l'aide au développement (assistance à plus long terme visant à renforcer les institutions et les avoirs en dehors des périodes de crise) sont financées par des mécanismes différents, mises en œuvre par des acteurs différents et fonctionnent indépendamment l'une de l'autre. Mais les spécialistes de la programmation de la résilience doivent concevoir des projets capables, **en même temps, de répondre aux besoins immédiats et de produire des résultats à long terme.**

Ceci appelle une modification du mode de conception et de financement des programmes. 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. Mettre en place les composantes techniques, institutionnelles, économiques et sociales de la résilience nécessite un plan d'action exhaustif, partagé et compris aux niveaux des ménages, des gouvernements et de la communauté internationale. À cette fin, une première étape essentielle est de **bâtir un consensus sur un cadre de résilience adapté aux conditions locales et une vision commune du succès.** Pour être fructueux, ce processus doit être conçu et dirigé par les gouvernements et les communautés. Cette approche doit être globale et montrer de quelle manière le financement actuel du développement (par exemple le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine) peut être mobilisé conjointement aux flux de financement liés à l'action humanitaire. Les donateurs devront également accorder (et prendre la responsabilité de) leur financement en fonction des besoins évalués et des possibilités de programmation, et tenir compte du fait qu'il faut beaucoup de temps pour venir à bout d'une crise prolongée et renforcer la résilience dans ces situations.

Les efforts mis en œuvre pour renforcer la résilience ont peu de chances d'aboutir s'ils ne se fondent pas sur une compréhension de la manière dont le secteur privé peut aider à produire la richesse indispensable à une meilleure résilience. Il faut en faire beaucoup plus pour déterminer **comment les pouvoirs publics peuvent encourager l'investissement privé en faveur des pauvres.**

Les concepteurs des programmes d'aide visant à accroître la résilience doivent se faire à l'idée qu'ils devront réagir aux changements de circonstances, et ce afin de garantir que les réalisations du programme restent en phase avec les résultats escomptés. Si les interventions d'urgence périodiques sont remplacées par des systèmes de protection sociale, des mesures doivent être mises en place pour garantir que les nouveaux besoins en matière de protection sociale soient couverts de manière rapide et fiable. Une modification à long terme de la disponibilité de l'eau peut nécessiter que l'on repense entièrement les options relatives aux moyens d'existence. **Le financement de la programmation de la résilience devra être un financement à long terme, souple, et se concentrer sur les résultats.**

⁵ Équipe spéciale de haut niveau des Nations Unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire. 2010. *Cadre global d'action actualisé*. Disponible à l'adresse: http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/UCFA_English.pdf. Consulté le 1^{er} août 2012.

Lectures conseillées

Martin-Breen, P. & Anderies, M. 2011. *Resilience: A literature review*. New York, USA, City University of New York, and Tucson, USA, Arizona State University. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.rockefellerfoundation.org/news/publications/resilience-literature-review>

Bahadur, A.V., Ibrahim, M. & Tanner, T. 2010. *The resilience renaissance? Unpacking of resilience for tackling climate change and disasters*. Strengthening Climate Resilience Discussion Paper 1. Brighton, UK, Institute of Development Studies, University of Sussex. Disponible à l'adresse suivante: <http://community.eldis.org/.59e0d267/resilience-renaissance.pdf>. Consulté le 10 août 2012.

Dercon, S. 2001. *Assessing vulnerability*. Oxford, UK, Jesus College, and Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University. Disponible à l'adresse suivante: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/70436/4th%20Workshop/Srmafrica/helsinki/pdf/readingmaterial/Assessing%20Vulnerability.pdf>

Pour une liste d'ouvrages utiles traitant de la résilience, voir:

<http://www.stockholmresilience.org/publications.4.235c0ace124479a1f7380004881.html>

Pour une comparaison des concepts de résilience et de vulnérabilité, voir:

Miller, F., Osbahr, H., Boyd, E., Thomalla, F., Bharwani, S., Ziervogel, G., Walker, B., Birkmann, J., van der Leeuw, S., Rockström, J., Hinkel, J., Downing, T., Folke, C., & Nelson, D. 2010. Resilience and vulnerability: complementary or conflicting concepts? *Ecology and Society* 15(3): 11 [en ligne]. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art11/>. Consulté le 10 août 2012.