

Sécurité alimentaire dans un contexte de crise prolongée: Que peut-on faire?

« Depuis trop longtemps, les problèmes de sécurité alimentaires ont été assimilés à un déficit vivrier, et un déficit vivrier associé à une intervention d'aide alimentaire ».¹

Lorsque les situations d'urgence se prolongent sur plusieurs années, assurer la sécurité alimentaire se transforme en un véritable défi. Les interventions se heurtent à des dangers réels, y compris des conflits déclarés et à la désagrégation des institutions² et il devient impossible de réaliser une analyse plus détaillée en raison du manque d'information et de cadres adéquats. En outre, les causes structurelles sont souvent ignorées, alors qu'elles sont précisément la cause de la prolongation de ces crises dans le temps.

Outre la perte de vies humaines résultant de la situation de conflit, la principale caractéristique de la plupart des crises prolongées est l'augmentation constante des niveaux d'insécurité alimentaire et de la faim. C'est pourquoi cette note d'orientation se penche sur le problème des crises prolongées du point de vue de la sécurité alimentaire, sur la base d'observations réalisées en République démocratique du Congo; son objectif est de favoriser l'échange d'opinions afin de déterminer les éventuelles mesures à adopter.

Information de référence

Un des facteurs qui distinguent une crise prolongée d'un choc à court terme (comme les inondations ou des sécheresses) est l'impact qu'elle provoque sur les moyens d'existence des personnes. Dans le cas des chocs à court terme, cet impact peut être passager,

alors que les causes et les effets des crises prolongées sont souvent de type structurel et par conséquent de plus longue durée. A la différence des catastrophes naturelles, les crises prolongées sont souvent caractérisées par un conflit, un manque de services publics tels que la sécurité, la santé et l'éducation et l'absence de réglementation dans les secteurs de la production et du commerce. Ceci peut conduire par une érosion soutenue des moyens d'existence et se traduire par une vulnérabilité structurelle.

Caractéristique d'une crise prolongée

Au cours des dernières années, le terme « crise prolongée » a été utilisé pour souligner la nature persistante de certaines situations d'urgence (Schafer, 2002). Les principaux éléments qui caractérisent une crise prolongée sont les suivants:³

- Des institutions publiques non existantes ou faibles ;
- Des institutions informelles faibles ;
- Le contrôle de l'État est remis en question par le manque de ressources et les carences institutionnelles;
- La légitimité externe de l'État est contestée;
- Il existe une forte économie parallèle ou extralégale;
- Il existe un climat de ou une très forte susceptibilité à la violence;
- Des déplacements forcés;
- Certains secteurs de la population sont délibérément exclus des droits fondamentaux;
- Les moyens d'existence sont extrêmement vulnérables aux chocs extérieurs; et
- La pauvreté et l'insécurité alimentaire sont généralisées.

Graphique 1: Pays frappés par des urgences alimentaires



Source: FAO. 2006. Système mondial d'information et d'alerte rapide.

Note: La dégradation constante de la situation de certains pays frappés par les crises prolongées, en particulier la RDC, constitue l'une des principales raisons du manque de progrès réalisés dans la réalisation de l'OMD⁴ en Afrique.

¹ Dan Maxwell. *Improving Food Security Analysis and Response: Some Brief Reflections*. Keynote speech at the Integrated Food Security Phase Classification Workshop. 21 March 2007. Rome

² Pingali, P. 2008. Preface. In Alinovi, L., Hemrich, G., & Russo, L. (eds). *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crisis*. FAO and Practical Action Publishing, Rugby, U.K.

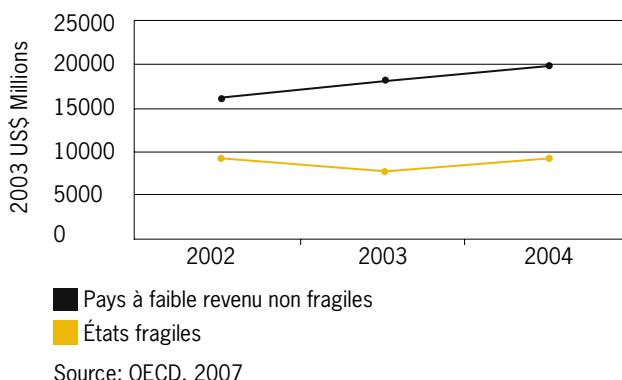
³ Schafer (2002) and Alinovi, L., Hemrich, G., & Russo, L. (eds). *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crisis*. pp. 3-4

⁴ Millennium Development Goal 1: Eradicate extreme poverty & hunger (see: <http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>)

En termes d'intervention internationale, les crises prolongées continuent d'absorber la majeure partie de l'aide humanitaire. Depuis 1997, sur les 39,7 milliards de dollars sollicités par le biais du processus d'appel commun, 36,5 milliards (91 % du total) ont été affectés à des urgences complexes.⁵

Les difficultés inhérentes aux relations avec des états fragiles expliquent en partie l'impact global limité de l'aide et de la réponse internationale. Il est toutefois important d'observer que, d'une manière générale, les états fragiles reçoivent moins d'assistance que les pays à faible revenu (voir graphique 2).⁶

Graphique 2: Aide aux pays à faible revenu et aux états fragiles



Principales observations

Des facteurs structurels tels que des institutions inefficaces et des conflits pour l'occupation de terres et de ressources sont la base de la plupart des crises prolongées. Ces facteurs jouent également un rôle important dans le prolongement de ces états de crise.

Il convient de signaler que les institutions connaissaient déjà un processus de détérioration bien avant le déclenchement du conflit. En RDC, par exemple, des décennies de mauvaise gestion économique et de règle patrimoniale, la transformation de ressources économiques en actifs politiques et les activités de rente de la classe dominante ont conduit à l'effondrement total de l'économie congolaise et ont fait obstacle à tout processus de construction institutionnelle formelle.⁷

En outre, les études de cas démontrent que les crises

prolongées peuvent transformer un accès inégal à la propriété foncière d'une source structurelle de pauvreté et de conflit en une « ressource de conflit ». En RDC, par exemple, les élites politiques et militaires ont consolidé leur pouvoir et récompensé leurs partisans en leur donnant un plus grand contrôle des terres.⁸

Les crises prolongées ont également un effet néfaste sur les institutions formelles et peuvent gravement compromettre les réseaux sociaux qui pourraient amortir les effets négatifs de la crise. Ainsi, la crise de Bahr El Ghazal (Soudan) en 1998 a été dénommée « la famine des relations rompues » car elle a conduit à la

La politique est définie comme «un type d'action raisonnée menée à bien par un ou plusieurs acteurs» (Anderson, 1994).

débâcle des droits sociaux et l'autorité traditionnelle des anciens ont été remplacée par des autorités militaires (Deng, 1999).⁹ Dans la plupart des cas, les conflits ont également un impact négatif sur les institutions traditionnelles chargées de réglementer l'utilisation des ressources naturelles.

Certaines politiques informelles peuvent s'avérer plus pertinentes que les politiques formelles et pourtant, elles sont rarement prises en compte par la communauté internationale.

Dans certains contextes caractérisés par un manque de gouvernance, les politiques informelles peuvent s'avérer plus pertinentes que les politiques formelles.¹⁰ Toutefois, comme le démontrent les études de cas, l'analyse institutionnelle est très limitée au moment de planifier la réponse et la communauté internationale tend à minimiser l'importance des processus politiques, qu'ils soient formels ou informels. Dans le pire des cas, le fait de ne pas comprendre les politiques sous-jacentes peut conduire à des résultats catastrophiques comme, par exemple, lorsque l'aide humanitaire est utilisée comme arme de guerre.¹¹

En effet, plus l'insécurité alimentaire s'étend, plus il y a des risques que les aliments soient utilisés comme instrument pour parvenir à d'autres fins. L'aide alimentaire, par exemple, a souvent été utilisée pour parvenir à un consensus et pour alimenter les milices dans plusieurs pays. En revanche, dans le sud du Soudan, elle a été utilisée par les bénéficiaires pour

5 Development Initiatives. 2008. Global Humanitarian Assistance 2007/2008. Somerset, UK. p.23 (available at: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/pdfdownloads/GHA%202007.pdf>)

6 OECD. 2006. Ensuring Fragile States are Not Left Behind. p. 2 (available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/56/38572891.pdf>)

7 Alinovi, L., Hemrich, G., & Russo, L. (eds). 2008. Beyond Relief: Food Security in Protracted Crisis. FAO and Practical Action Publishing. Rugby, U.K. p.157

8 ibid

9 ibid, p.20

10 Alinovi, L., Hemrich, G., and Russo, L. 2007. Addressing Food Insecurity in Fragile States: Case Studies from the Democratic Republic of the Congo, Somalia and Sudan. FAO/ESA Working Paper 07-21. p.16 (available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai028e/ai028e00.pdf>)

11 Pantuliano, S. 2005. A 'Principled' Approach to Complex Emergencies: Testing a New Aid Delivery Model in the Nuba Mountains. In Disasters. Volume 29. ODI. London. p. S56

renforcer les réseaux sociaux locaux (priorité politique pour les Dinka), ce qui n'était pas l'objectif de ciblage de l'institution externe.

Les politiques et les institutions informelles peuvent également jouer un rôle très positif dans l'atténuation du conflit. En RDC, les chambres de paix ont aidé les fermiers locaux à réclamer leurs droits et à résoudre les litiges fonciers¹² (Voir encart) ; les chambres de paix ne sont toutefois ni reconnues ni soutenues par la communauté internationale.

Les chambres de paix en RDC

Les chambres de paix, composées d'anciens, se sont penchées sur la nature des litiges fonciers et ont tenté de parvenir à une solution sur la base d'un compromis entre les fermiers en question. Même si ces chambres de paix appliquent un système de justice moins que formel, elles constituent le meilleur mécanisme disponible actuellement pour apporter une certaine protection aux fermiers locaux. En effet, les fermiers ont perdu toute confiance dans les systèmes de justice coutumière et les tribunaux locaux en raison de la corruption (au tribunal, celui qui paie gagne généralement le procès) et du manque de protection juridique.¹³

Les réponses à court terme et humanitaires sont les plus courantes mais les paradigmes du développement ne sont pas toujours appropriés.

Dans le cas des crises prolongées, la réponse consiste souvent en une série d'interventions d'urgence à court terme. Très peu d'attention est accordée aux effets à long terme de ces interventions (essentiellement du côté de l'offre) et à la recherche de stratégies plus appropriées.

Par exemple, certaines institutions ont fourni gratuitement des semences à Juba, Somalie malgré le fait que les marchés locaux de semences fonctionnaient parfaitement bien. En RDC, des équipements de pêche ont été fournis à des artisans pêcheurs près du lac Édouard dans le cadre d'un programme de moyens d'existence durables ; ce don n'a fait qu'exacerber le problème sous-jacent de l'épuisement déjà très grave des stocks de poissons.

Par ailleurs, les paradigmes du développement (tels que la participation et la durabilité) ne peuvent être appliqués aveuglément. En Somalie, par exemple, le manque de connaissance de la politique des clans a conduit certaines organisations humanitaires et de développement,

désireuses de promouvoir la participation, à travailler non pas avec des ménages et des communautés mais avec des groupes locaux qui représentaient en fait des factions de la milice.¹⁴

Quoiqu'il en soit, les études de cas démontrent que des interventions de type participatif visant au plus long terme ont débouché sur des résultats positifs (voir: Projet d'autonomisation communautaire dans les montagnes Nuba). Ces interventions passent toutefois par une compréhension profonde du contexte local et des processus politiques sous-jacents.

Projet d'autonomisation communautaire dans les montagnes Nuba (NMPACT)

Ce projet mené à bien dans le sud du Soudan a, de façon novatrice, soutenu les moyens d'existence et la construction de la paix pour faire face à une crise croissante de sécurité alimentaire. A tous les stades, de la conception à la mise en œuvre et au suivi, ce projet a fait appel à des approches participatives et a permis aux habitants de rencontrer les responsables des politiques. Il s'agit en outre du seul programme qui ait réussi à réunir les groupes belligérants (le gouvernement du Soudan et le SPLM) alors que le conflit continuait de faire rage.

Pour en savoir plus, veuillez consulter:
Changes and Potential Resilience of Food Systems in the Nuba Mountains Conflict by Sara Pantuliano (<http://www.fao.org/docrep/008/af141e/af141e00.htm>)

Les communautés touchées par la crise agissent déjà dans une optique de long terme et ne se limitent plus à attendre que l'urgence passe, processus ignoré par la communauté internationale.

Les études de cas démontrent que les fermiers et les groupes vulnérables ont souvent une vision à long terme et sont capables de tirer parti des «opportunités» que présentent certaines crises.¹⁵ Dans la région de Jubba, en Somalie, par exemple, les communautés vivant du pastoralisme et de l'agro-pastoralisme se sont progressivement tournées vers l'agriculture comme réponse normale aux demandes de la population et à la volatilité des prix des céréales.¹⁶

Dans pratiquement tous les cas, les populations touchées par les crises continuent d'investir dans des actifs comme les terres et le bétail. Dans certains pays comme la Somalie où le système bancaire informel est redevenu très dynamique de deux ans après

¹² Vlassenroot, K. 2008. *Land tenure, conflict and household strategies in the eastern Democratic Republic of the Congo*. In Alinovi, L., Hemrich, G., & Russo, L. (eds). *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crisis*. FAO and Practical Action Publishing. Rugby, U.K. p. 214

¹³ ibid

¹⁴ Alinovi, L., Hemrich, G., & Russo, L. (eds). 2008. *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crisis*. FAO and Practical Action Publishing. Rugby, U.K. p.224

¹⁵ ibid. p.230

¹⁶ ibid

l'effondrement de l'État, les marchés et le commerce avec les pays voisins sont florissants. Les entrepreneurs somaliens ont également saisi les nouvelles opportunités d'affaires offertes par les nouvelles technologies telles que les téléphones portables.

Les populations adaptent leurs moyens d'existence à la crise mais la résilience globale des systèmes alimentaires n'est pas encore acquise

Ayant une vision à long terme de la crise, les populations réalisent souvent des changements majeurs pour mieux s'adapter à la situation. Ces stratégies d'adaptation impliquent des changements de moyens d'existence (par exemple de la pêche à l'agriculture en RDC et de l'élevage à l'agriculture à Jubba) et des modifications radicales des systèmes agricoles.

Toutefois, ces stratégies d'adaptation manquent souvent de mécanismes régulateurs, traditionnels et formels, ce qui peut compromettre la résilience des communautés sur le plus long terme. Par exemple, dans les monts

Nuba, les agriculteurs ont commencé à cultiver les pentes des collines jugées plus sûres face à l'expansion du conflit. Ceci a toutefois eu des répercussions négatives sur l'écologie agricole de la région.¹⁷

Les études de cas font apparaître certains facteurs spécifiques susceptibles de renforcer ou de compromettre la résilience. Ainsi, les études de cas en Somalie démontrent que les facteurs qui contribuent à la résilience des groupes vivant du pastoralisme sont leur mobilité, le commerce transfrontières, des marchés robustes et les envois de fonds.

Absence de cadres analytique et de réponse

Lorsque les situations «d'urgence » se prolongent pendant des années voire des décennies, les paradigmes humanitaires et de développement traditionnels perdent souvent leur validité pour orienter l'analyse et les réponses. En outre, la plupart des organisations qui interviennent dans ces situations se situent nettement d'un seul côté de la fracture humanitaire/développement

Figure 3: Action sur deux fronts

Action sur deux fronts	Disponibilité	Accès et utilisation	Stabilité
Développement rural/gains de productivité	<p>Renforcement de l'approvisionnement alimentaire pour les plus vulnérables</p> <p>Amélioration de la production rurale de produits alimentaires, en particulier chez les petits exploitants</p> <p>Investissement en infrastructures rurales</p> <p>Investissement en marchés ruraux</p> <p>Revitalisation du secteur de l'élevage</p> <p>Réhabilitation et conservation des ressources</p> <p>Renforcer les revenus et d'autres droits à la nourriture</p>	<p>Rétablissement des institutions rurales</p> <p>Renforcement de l'accès aux actifs</p> <p>Renforcement de l'accès à la terre</p> <p>Revitalisation des systèmes ruraux de financement</p> <p>Consolidation du marché de la main-d'œuvre</p> <p>Mise en place de mécanismes garantissant l'innocuité des aliments</p> <p>Programmes de réhabilitation sociale</p>	<p>Diversification de l'agriculture et de l'emploi</p> <p>Suivi de la sécurité alimentaire de la vulnérabilité</p> <p>Approche des causes structurelles de l'insécurité alimentaire</p> <p>Réintégration des réfugiés et personnes déplacées</p> <p>Élaboration d'analyses de risque et gestion</p> <p>Revitalisation de l'accès aux mécanismes de crédit et d'épargne</p>
Accès direct et immédiat à la nourriture	<p>Aide alimentaire</p> <p>Secours en matière de semences/intrants</p> <p>Reconstitution des stocks de bétail</p> <p>Dynamisation du marché</p>	<p>Transferts : en produits alimentaires/en espèces</p> <p>Redistribution des actifs</p> <p>Programmes de réhabilitation sociale</p> <p>Programmes interventions en matière de nutrition</p>	<p>Rétablissement des réseaux de sécurité sociale</p> <p>Suivi de la vulnérabilité immédiate et des effets de l'intervention</p> <p>Effort de construction de la paix</p>

Source: P. Pingali, L. Alinovi and Jacky Sutton (2005): Food Security in Complex Emergencies: Building Food Systems Resilience

17 ibid. p.231



et planifient leurs réponses à partir de cette perspective. Les études de cas révèlent que l'assistance est souvent dirigée de l'extérieur et rares sont les bailleurs de fonds qui s'engagent dans le développement à long terme une fois que la phase aiguë de la crise est passée, les causes fondamentales des crises restant donc invariables.¹⁸

La plupart des principaux instruments analytiques considèrent l'insécurité alimentaire, en particulier en RDC et au Soudan, comme le résultat d'aléas naturels, comme les mauvaises récoltes, ou dans le meilleur des cas, comme des crises de moyens d'existence au niveau des ménages provoquées par des facteurs externes.¹⁹ Les quelques analyses réalisées cherchent souvent à cerner les besoins qui correspondent aux capacités des organismes qui interviennent pour fournir des biens spécifiques, plutôt qu'à s'inscrire dans un contexte.²⁰

Implications et recommandations

Revoir l'intervention. Aborder les aspects à court terme et à long terme des crises. Veiller à ce que la réponse soit basée sur une analyse adéquate des contextes spécifiques.

Des études de cas font ressortir, assez logiquement, que l'insécurité alimentaire est, d'une manière globale, une manifestation des paramètres sociaux et politiques.²¹ Néanmoins, l'analyse politique et économique est, dans la plupart des cas, restée limitée et n'a eu qu'une faible incidence sur le processus politique.²²

Un nouveau cadre conceptuel et opérationnel pour aborder le problème de la sécurité alimentaire dans les crises prolongées doit donc:

- consister en un cadre prioritairement basé sur les moyens d'existence de manière à représenter plusieurs processus à l'échelon global ainsi que les effets de ces processus à l'échelon des ménages;
- mettre en évidence des politiques et des programmes appropriés en matière de réponse à la sécurité alimentaire;
- identifier les institutions qui jouent un rôle positif (ou négatif) pour renforcer la résilience des systèmes alimentaires; et
- déterminer les institutions requises pour mettre en œuvre l'intervention de sécurité alimentaire.

L'action sur deux fronts de la FAO peut servir à établir un rapport entre les interventions à court terme et à long terme. Elle peut notamment garantir un soutien adéquat aux moyens d'existence par le biais d'initiatives qui assurent un accès immédiat aux aliments tout en s'attaquant aux causes fondamentales de la sécurité alimentaire à long terme.²³

En termes opérationnels, l'un des principaux enseignements est que de petites injections de liquidités aux ménages pauvres peuvent faire une très grande différence.²⁴

Enfin et surtout, il est impérieux de renforcer la coordination en concertant des mécanismes communs de mise en œuvre. La réponse doit être basée sur des principes opérationnels de base communs, des arrangements de partenariat énoncés clairement et des cadres communs d'interventions humanitaires et à long terme.

Implication des institutions et des partenaires locaux lors de la définition de l'application de l'intervention. Prise en compte de tous les groupes touchés par les crises, en particulier des femmes, des enfants et des groupes minoritaires.

Lorsque les institutions ont été démembrées, comme cela est souvent le cas dans les crises prolongées, il peut s'avérer difficile d'identifier des partenaires adéquats et des points d'entrée pour les interventions. En outre, les gouvernements et les partenaires locaux sont souvent exclus car ils sont perçus comme parties prenantes au conflit. Le travail avec les partenaires locaux au stade de la planification, de la prestation et de l'évaluation de l'intervention apparaît toutefois comme un facteur clé du succès. L'étude de cas du projet NMPACT dans le sud du Soudan est un bon exemple de l'importance cruciale du travail effectué avec une ONG locale dans le succès du programme (voir encart 2).

Prise en compte des changements intervenus dans les moyens d'existence et soutien des modes de résilience

La nature prolongée de ces crises se traduit souvent par une érosion soutenue des actifs et des moyens d'existence. Si des stratégies d'adaptation réussies et des modes de résilience sont observés, les organismes d'intervention doivent les prendre en considération et les soutenir.

18 Pingali, P. 2008. Preface. In Alinovi, L., Hemrich, G., & Russo, L. (eds). *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crisis*. FAO and Practical Action Publishing. Rugby, U.K.

19 Alinovi, L., Hemrich, G., and Russo, L. editors. 2008. *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crisis*. FAO and Practical Action Publishing. Rugby, U.K. p.223

20 ibid

21 ibid, p.232

22 ibid 23 ibid, p.119

24 ibid, p.227



Il importe tout au moins de ne pas faire obstacle à ces modes de résilience. Par exemple la distribution d'intrants agricoles gratuits et une aide alimentaire sans discrimination pourraient provoquer des effets contraires à ceux recherchés si les marchés locaux fonctionnent de manière adéquate.²⁵

La prévention et la résolution des conflits sont importantes

Les crises prolongées de sécurité alimentaire sont souvent accompagnées de conflits violents et récurrents. Il est indispensable d'intervenir avant que la situation d'instabilité ne s'aggrave. Il est, par conséquent, essentiel de mettre en place des arrangements institutionnels avant que ne se déclenche le conflit ou la crise, et non pas attendre qu'il se soit produit.²⁶

Pour en savoir plus

Alinovi, L., Hemrich, G., & Russo, L. (eds). 2008. *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crisis.* FAO and Practical Action Publishing. Rugby, U.K.

Alinovi, L. , Hemrich, G., and Russo, L. 2007. *Addressing Food Insecurity in Fragile States: Case Studies from the Democratic Republic of the Congo, Somalia and Sudan.* FAO/ ESA Working Paper 07-21 (available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai028e/ai028e00.pdf>)

Des versions plus détaillées des études de cas sont disponibles à l'adresse:

http://www.foodsec.org/pubs_case.htm

© FAO 2008

Publié par le programme de sécurité alimentaire CE - FAO

site web: www.foodsec.org

courriell: information-for-action@fao.org

Le Programme CE- FAO « Sécurité alimentaire :l'information pour l'action» est financé par l'Union européenne (UE) et exécuté par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Note: Ce document est une version préliminaire. Veuillez nous faire parvenir vos commentaires à:
information-for-action@fao.org

25 HPN Online Exchange What can be done to achieve food security in protracted crises? (available at: <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2943>)
26 **OECD.** 2008. Concepts and dilemmas of state building in fragile situations. p.8 (available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>)