

2010



L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde

Combattre l'insécurité alimentaire
lors des crises prolongées





Messages clés

Selon les estimations, le nombre et la proportion des personnes sous-alimentées sont en baisse, mais leur niveau reste inacceptable. Après les hausses enregistrées entre 2006 et 2009, sous l'effet de la flambée des prix des aliments et de la crise économique mondiale, le nombre et la proportion de personnes souffrant de la faim ont baissé, en 2010, grâce à la reprise de l'économie mondiale et au fléchissement des prix des aliments, par rapport aux niveaux record affichés précédemment. L'incidence de la faim reste toutefois plus importante qu'avant la crise, ce qui complique encore la réalisation des objectifs de réduction de la faim du Sommet mondial de l'alimentation et de l'Objectif 1 de la Déclaration du Millénaire.

Une attention spéciale doit être accordée aux pays confrontés à des crises prolongées. Ces pays sont caractérisés par des crises de longue durée ou à répétition et n'ont souvent que des capacités de réaction limitées, ce qui ne fait qu'aggraver l'insécurité alimentaire sur leur territoire. Les interventions requises dans ces cas sont différentes de celles conçues pour résoudre des crises de brève durée ou des problèmes de développement, en dehors d'un contexte de crise.

Pour améliorer la sécurité alimentaire lors de crises prolongées, il ne faut pas se contenter d'interventions à court terme: il faut plutôt chercher à protéger et à promouvoir les moyens d'existence des populations, sur le long terme. Les personnes confrontées à des crises prolongées sont souvent obligées de modifier radicalement leur mode de vie, ce qui exige des interventions à plus long terme. Ce bouleversement des moyens d'existence traditionnels et des mécanismes d'adaptation a également des implications très différentes pour les hommes et les femmes.

Il est essentiel d'appuyer les institutions pour faire face aux crises prolongées. Qu'elles soient dues à l'action de l'homme ou à des catastrophes naturelles répétées, les crises prolongées minent souvent les institutions dont les pays ont besoin pour enrayer les crises et amorcer le redressement. Les institutions locales sont souvent présentes pour combler des lacunes critiques, lorsque les institutions nationales sont en déroute, et peuvent jouer un rôle important dans les solutions apportées aux crises prolongées, mais les acteurs extérieurs en tiennent rarement compte.

L'agriculture et l'économie rurale sont des secteurs essentiels, quand il s'agit d'appuyer les moyens d'existence en cas de crise prolongée, mais elles n'attirent pas des volumes d'aide proportionnels à leur importance. Les moyens d'existence reposant sur l'agriculture et l'économie rurale revêtent une importance particulière pour les groupes les plus touchés par des crises prolongées. L'agriculture assure en effet un tiers du produit intérieur brut des pays en situation de crise prolongée et les deux tiers de l'emploi. Elle ne reçoit cependant que quatre pour cent de l'aide publique à vocation humanitaire reçue par les pays en situation de crise prolongée et trois pour cent de l'aide publique au développement (APD).

Il convient de modifier la structure actuelle de l'aide, de manière à renforcer l'efficacité des mesures prises pour pourvoir aux besoins immédiats et s'attaquer aux causes structurelles des crises prolongées. Dans le système actuel, on a recours à l'assistance humanitaire pour appuyer les efforts déployés à court terme pour remédier aux effets immédiats d'une crise, alors que l'on utilise l'aide au développement pour des interventions à long terme s'attaquant aux causes sous-jacentes de ces crises. Il arrive donc souvent que des domaines d'intervention importants lors de crises prolongées (comme la protection sociale et la réduction des risques) ne bénéficient pas de financements suffisants. En général, la faiblesse des structures de gouvernance lors de crises prolongées conditionne les allocations d'aide.

L'assistance alimentaire contribue à jeter les bases d'une sécurité alimentaire à long terme et revêt une importance particulière pour les pays confrontés à des crises prolongées. L'assistance alimentaire humanitaire sauve des vies, mais elle permet aussi d'investir dans l'avenir d'un pays, en préservant et renforçant le capital humain et les moyens d'existence, qui sont les bases mêmes de la stabilité future et du développement. Si l'on veut faire en sorte que l'aide soit appropriée et que l'assistance alimentaire à des fins humanitaires jette des bases solides en vue de la sécurité alimentaire à plus long terme, il convient de recourir à une gamme variée d'outils (aliments, contributions en espèces, bons d'alimentation) et d'appliquer des méthodes novatrices d'achat (y compris achats locaux).

Des mesures plus étendues de protection sociale aident les pays à faire face aux crises prolongées et à jeter les bases d'un redressement à long terme. On peut citer, parmi les principales interventions: les filets de sécurité, les assurances dans certains cas, et les services de santé et d'instruction, qui ouvrent la voie à un développement à plus long terme. Toutefois, les programmes de protection sociale sont généralement de brève durée, liés aux secours et financés par des bailleurs de fonds extérieurs, parce que les pays confrontés à des crises prolongées ont des capacités financières et institutionnelles limitées et des moyens de mise en œuvre réduits.

Recommandations

Recommandation 1. Préconiser une analyse plus en détail et une compréhension plus approfondie des moyens d'existence et des mécanismes d'adaptation utilisés par les populations lors de crises prolongées, afin de renforcer les capacités de résistance et de rendre les programmes d'aide et d'assistance plus efficaces.

Recommandation 2. Appuyer la protection, la promotion et la reconstitution des moyens d'existence et les institutions qui soutiennent et rendent possibles les moyens d'existence dans les pays confrontés à des crises prolongées.

Recommandation 3. Revoir la structure de l'aide extérieure fournie en temps de crise prolongée afin de répondre aux besoins et de tenir compte des difficultés sur le terrain ainsi que des contraintes institutionnelles. Il faudra peut-être, dans cette optique, organiser un forum de haut niveau sur les crises prolongées et établir un nouveau «Programme d'action» pour les pays en situation de crise prolongée.

L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde

Combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO ou du PAM, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les appellations employées et la présentation des données sur les cartes n'impliquent de la part de la FAO ou du PAM aucune prise de position quant au statut juridique ou constitutionnel des pays, territoires ou zones maritimes, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 978-92-5-206610-1

Tous droits réservés. La reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information destinées à des fins éducatives ou autres fins non commerciales sont autorisées sans autorisation écrite préalable des détenteurs du droit d'auteur, sous réserve que la source soit clairement indiquée. La reproduction des informations figurant dans ce produit d'information à des fins de revente ou d'autres fins commerciales est interdite sans autorisation écrite préalable des détenteurs du droit d'auteur. Les demandes d'autorisation de reproduction ou de diffusion de matériel sont à adresser par courriel à l'adresse suivante:

Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière de publications,
Bureau de l'échange des connaissances, de la recherche et de la vulgarisation,
FAO

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie.

Ou par courrier électronique à
copyright@fao.org

4 Avant-propos

8 La sous-alimentation dans le monde en 2010

8 Le nombre de personnes sous-alimentées est en baisse, même s'il reste bien trop élevé

10 La sous-alimentation, région par région

12 Quels sont les pays confrontés à une crise prolongée et pourquoi méritent-ils une attention particulière?

12 Caractéristiques communes des pays confrontés à des crises prolongées

18 Adaptation des moyens d'existence lors des crises prolongées

22 La parité hommes-femmes dans les crises prolongées

25 Les enseignements tirés des interventions communautaires et leur application

29 Interventions nationales et internationales face aux crises prolongées

29 Analyse des volumes d'aide en faveur des pays confrontés à des crises prolongées

34 L'assistance alimentaire à des fins humanitaires lors de crises prolongées

39 Favoriser la protection sociale lors des crises prolongées

43 Des interventions à court terme pour soutenir le redressement à plus long terme de l'agriculture et de la sécurité alimentaire

48 Le Mozambique: un exemple de réussite

50 Assurer la sécurité alimentaire lors de crises prolongées: mesures recommandées

56 Annexe technique

56 Tableau 1
Prévalence de la sous-alimentation et progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation (SMA) et du Millénaire pour le développement (OMD) dans les pays en développement

59 Tableau 2
Quelques indicateurs de développement et de sécurité alimentaire pour les pays confrontés à des crises prolongées

60 Notes

Le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde, près d'un milliard, reste à un niveau inacceptable même s'il devrait baisser en 2010, pour la première fois depuis 1995. Cette baisse est due en grande partie à la reprise économique prévue en 2010 – notamment dans les pays en développement – et au fléchissement des cours internationaux des produits alimentaires depuis 2008. La récente augmentation du prix des denrées alimentaires, si elle persiste, créera des obstacles supplémentaires dans la lutte qui est menée pour continuer de faire reculer la faim.

Toutefois, selon les estimations, 925 millions de personnes continueraient à souffrir de sous-alimentation en 2010, soit 16 pour cent de la population des pays en développement. Le fait que près d'un milliard d'êtres humains souffrent toujours de la faim même après que la crise alimentaire et la crise financière se sont pour l'essentiel éloignées montre bien qu'il reste à résoudre un problème structurel menaçant gravement la capacité de réaliser les objectifs de réduction de la faim énoncés dans la Déclaration du Millénaire pour le développement (OMD) et du Sommet mondial de l'alimentation (SMA) de 1996. Il faut bien constater que la croissance économique, si elle est essentielle, n'est cependant pas suffisante en soi pour éliminer la faim dans une période de temps acceptable.

Cette édition de *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde* se penche sur les personnes qui vivent dans un groupe de pays dans lequel l'incidence de la faim est particulièrement élevée et persistante et qui peine à réaliser les objectifs du Millénaire, à savoir les pays confrontés à des crises prolongées. Ces pays sont caractérisés par des crises de longue durée ou survenant régulièrement, causées par des catastrophes naturelles ou causées par l'homme et par les capacités limitées dont ils disposent pour y répondre. La présente publication montre que dans les 22 pays confrontés à des crises prolongées (ou contenant des zones en crise prolongée), 166 millions de personnes souffriraient, selon les données les plus récentes, de sous-alimentation, soit près de 40 pour cent de la population totale de ces pays et près de 20 pour cent du nombre total de personnes souffrant de sous-alimentation dans le monde.

Ce niveau de sous-alimentation inacceptable est dû à plusieurs facteurs, notamment des conflits armés ou des catastrophes naturelles, souvent aggravés par la faiblesse de la gouvernance ou des pouvoirs publics, le manque de ressources, des moyens d'existence non durables et la défaillance des institutions locales. Devant de tels obstacles, comment s'étonner que ces crises prolongées prennent la forme d'un cercle vicieux qui se perpétue?

Les crises prolongées ne sont pas assimilables à une série d'épisodes ponctuels de brève durée. Elles ne sont pas non plus des interruptions temporaires, après lesquelles les pays peuvent facilement retrouver la voie du développement à long terme. Elles représentent plutôt des menaces qui planent lourdement et constamment sur la vie et les moyens d'existence des populations et auxquelles il est de plus en plus difficile d'échapper à mesure que le temps passe.

Les crises prolongées exigent donc des modalités d'intervention spécialement conçues et bien ciblées. Une assistance destinée à répondre aux besoins immédiats est certes importante, pour sauver des vies humaines pendant les crises prolongées – comme d'ailleurs lors de crises plus brèves – mais il est également essentiel de se concentrer sur les facteurs responsables de ces crises et sur leurs incidences à long terme, notamment les conflits, la désintégration des institutions, la destruction des moyens d'existence et le déplacement des populations. Il faut donc, de toute urgence, recentrer l'assistance fournie lors de crises prolongées sur la protection des moyens d'existence, et pas seulement des vies humaines, dans le but de contribuer à mettre un pays sur la voie constructive du redressement.

Malgré ces besoins supplémentaires, les tendances de l'aide au développement sont préoccupantes: près des deux tiers des pays confrontés à des crises prolongées reçoivent moins d'aide au développement par habitant que la moyenne des pays les moins avancés. Plus particulièrement, l'agriculture ne reçoit que de 3 à 4 pour cent de l'aide au développement et de l'aide humanitaire dans les pays confrontés à des crises prolongées, même si elle assure près de 32 pour cent de leur produit intérieur brut et si elle est à l'origine des moyens d'existence de plus de 62 pour cent de leur population.

Plusieurs mesures peuvent être prises pour mieux gérer les crises prolongées et fournir une aide plus efficace et plus durable aux personnes qui sont confrontées à ces situations. Selon l'expérience acquise par de nombreux pays, la manière la plus prometteuse d'assurer la durabilité à long terme et d'améliorer réellement la sécurité alimentaire est de mettre en place des activités d'assistance à long terme, en s'appuyant sur des institutions locales existantes ou revitalisées. Des mécanismes de

protection sociale, comme les programmes d'alimentation scolaire, de travail contre rémunération et de vivres contre travail, peuvent aussi apporter une contribution essentielle, à long terme. L'assistance alimentaire contribue à la mise en place de ces mécanismes de protection sociale: elle fournit des aliments dans le cadre de programmes de filets de sécurité et stimule les marchés en achetant localement des vivres destinés à l'aide alimentaire ou par le biais de programme de subventions en espèces; elle comble ainsi le fossé entre l'assistance humanitaire traditionnelle et le soutien au développement à plus long terme. Les efforts devraient également se concentrer sur l'amélioration durable et à long terme de la capacité productive des pays vulnérables, tout en renforçant leur capacité de résistance aux chocs. Toutes ces interventions améliorées supposent toutefois une meilleure compréhension de la nature des crises prolongées, condition essentielle pour s'attaquer efficacement aux problèmes spécifiques des pays concernés. Ces messages seront élaborés plus avant dans la présente publication et constitueront la base de recommandations spécifiques visant à améliorer notre compréhension des crises prolongées et, surtout, à appuyer une intervention plus résolue et plus efficace pour aider les personnes qui se trouvent dans ces situations à sortir de ce cercle vicieux.

L'édition 2010 de *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde* est, une fois de plus, le fruit d'une étroite collaboration entre nos deux organisations et d'autres partenaires. Mettant à contribution les compétences techniques et les connaissances du personnel des deux organisations, nous avons jeté un regard neuf sur les problèmes de l'insécurité alimentaire dans les pays confrontés à des crises prolongées, créant ainsi les bases d'une nouvelle vision qui combine les atouts de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement à plus long terme. La présente publication fournira, nous l'espérons, des informations utiles qui pourront être prises en compte par les décideurs locaux, nationaux, régionaux et internationaux dans le but d'améliorer durablement la sécurité alimentaire en situation de crise prolongée et de bâtir un avenir plus prometteur, plus prospère et dans lequel les personnes seront mieux à même de subvenir à leurs besoins.



Jacques Diouf
Directeur général de la FAO



Josette Sheeran
Directrice exécutive du PAM

L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2010 a été rédigé sous l'autorité générale de Hafez Ghanem, Sous-Directeur général, et sous la direction de l'équipe d'encadrement du Département du développement économique et social (ESA). La coordination technique de la publication a été assurée par Kostas Stamoulis et Keith Wiebe, de la Division de l'économie du développement agricole, avec la contribution des éditeurs techniques Luca Alinovi et Luca Russo, de la même division, et de Dan Maxwell, du Feinstein International Center (Tufts University). L'équipe de la Division de la statistique (ESS) a produit les données de fond sur la sous-alimentation.

Pour la deuxième année consécutive, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde* a été rédigé conjointement par la FAO et le Programme alimentaire mondial (PAM). Nicholas Crawford et Sarah Laughton, de la Division des politiques, de la planification et des stratégies du PAM, ont assuré la coordination technique de toutes les contributions du PAM et fourni des indications et des avis précieux lors de la révision des textes.

Le chapitre «La sous-alimentation dans le monde en 2010» a été rédigé par le Département du développement économique et social et a bénéficié de contributions techniques clés de Luca Alinovi et Erdgin Mane (ESA).

Dans le chapitre «Quels sont les pays confrontés à une crise prolongée et pourquoi méritent-ils une attention particulière?», la partie intitulée «Caractéristiques communes des pays confrontés à des crises prolongées» a été élaborée par Dan Maxwell, avec les contributions de Luca Alinovi et Luca Russo. Les données du Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR) prises en considération dans ce chapitre, s'agissant des pays confrontés à des crises prolongées, ont été fournies par Kisan Gunjal, de la Division du commerce et des marchés (EST). La section «Adaptation des moyens d'existence lors des crises prolongées» a été élaborée par Margie Buchanan-Smith, Susan Jaspars et Sara Pantuliano, de l'Institut du développement outre-mer. La partie intitulée «La parité hommes-femmes dans les crises prolongées» a bénéficié des contributions de Gabriel Rugalema et Libor Stloukal, avec l'appui de Carina Hirsch et de Joseph Ssentongo, de la Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural (ESW). La section «Les enseignements tirés des interventions communautaires et leur application» a été rédigée par Karel Callens, de la Division de l'appui à l'élaboration des politiques et programmes (TCS), avec les contributions de Kevin Gallagher (FAO Sierra Leone), Luca Russo (ESA), Rene Salazar (Institut régional pour l'éducation communautaire en Asie du Sud-Est, Sierra Leone) et Oriane Turot (ESA).

Dans le chapitre «Interventions nationales et internationales face aux crises prolongées», la section «Analyse des volumes d'aide en faveur des pays confrontés à des crises prolongées» est signée Luca Russo et Winnie Bell (ESA), qui se sont appuyés sur les statistiques, les analyses et autres contributions fournies par Daniel Coppard et Asma Zubairi, de Development Initiatives. La partie «L'assistance alimentaire à des fins humanitaires lors de crises prolongées» a été rédigée par Nicholas Crawford et Sarah Laughton, du PAM, avec la contribution de Saskia de Pee, Martin W. Bloem et Tina van den Briel (encadré 6) pour le compte du PAM. Ugo Gentilini, de la Division des politiques, de la planification et des stratégies du PAM, a rédigé «Favoriser la protection sociale lors des crises prolongées». La partie «Des interventions à court terme pour soutenir le redressement à plus long terme de l'agriculture et de la sécurité alimentaire» a été établie par Jennifer Nyberg, Neil Marsland, Lucia Palombi et Dick Trenchard, de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE). Karel Callens (TCS) a produit, en collaboration avec Margarida David e Silva et Christopher Tanner (FAO Mozambique), la dernière partie, intitulée «Le Mozambique: un exemple de réussite».

Le dernier chapitre, «Assurer la sécurité alimentaire lors de crises prolongées: mesures recommandées» est signé Luca Alinovi et Dan Maxwell, avec les contributions de Luca Russo. Nick Haan et Zoé Druilhe (ESA) ont également participé à l'élaboration de l'encadré 12.

Ricardo Sibrian a produit le tableau 1 de l'annexe technique, avec l'aide de Cinzia Cerri et de Seevalingum Ramasawmy (ESS), ainsi que d'Erdgin Mane (ESA). Rafik Mahjoubi et Panagiotis Karfakis (ESA) ont fourni les projections initiales. Le processus éditorial a bénéficié des précieuses observations, suggestions et contributions de Jean Balié (ESA), Boubaker BenBelhassen (Direction générale), André Croppenstedt (ESA), David Dawe (ESA), Bénédicte de la Brière (ESA), Xiaoning Gong (ESS), David Hallam (EST), Arif Husain (PAM), Henri Josserand (EST), David Marshall (ESS), Steven Were Omamo (PAM), Terri Raney (ESA), Alexander Sarris (EST), Shahla Shapouri, du Service de l'économie et de la recherche du Département de l'agriculture des États-Unis d'Amérique, Dick Trenchard (TCE), Jeff Tschirley (TCE) et Marcela Villarreal (ESW). La lisibilité de la version anglaise du rapport a été

grandement améliorée grâce à l'appui rédactionnel de Paul Neate. Tout au long du processus, Daniela Farinelli a fourni d'excellents services administratifs et Lavinia Antonaci, Winnie Bell, Marco D'Errico, Erdgin Mane et Denise Melvin ont réalisé des recherches et apporté d'autres contributions précieuses à la rédaction.

Les graphiques et la mise en page, ainsi que la correction d'épreuve de la version anglaise, ont été réalisés par Visiontime. Les services de traduction et d'impression ont été assurés par le Service de programmation et de documentation des réunions du Département des services internes, des ressources humaines et des finances de la FAO.



La sous-alimentation dans le monde en 2010

Le nombre de personnes sous-alimentées est en baisse, même s'il reste bien trop élevé

Message clé

Le nombre et la proportion de personnes sous-alimentées dans le monde sont en baisse, grâce à la reprise de l'économie mondiale et au tassement des prix des produits alimentaires, mais la faim a gagné du terrain depuis la flambée des prix des aliments et la crise économique, ce qui rend plus difficile la réalisation des objectifs de réduction de la faim convenus sur le plan international.

Après la forte hausse enregistrée entre 2006 et 2009, du fait de la flambée des prix des aliments et de la crise économique mondiale, le nombre et la proportion de personnes sous-alimentées devraient, selon les estimations, baisser en 2010, grâce à la reprise de l'économie mondiale (figure 1). Le nombre de personnes sous-alimentées reste toutefois inacceptable: il a augmenté

par rapport au niveau d'avant-crise économique, à celui d'il y a 40 ans et au niveau qui prévalait lorsque les objectifs de réduction de la faim ont été fixés, lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 (voir encadré 1).

Selon les dernières données disponibles, le nombre total de personnes sous-alimentées, qui aurait atteint 1 023 millions en 2009, devrait tomber à 925 millions en 2010, soit une baisse de 9,6 pour cent. Les pays en développement représentent 98 pour cent des personnes sous-alimentées dans le monde, et le taux de prévalence de la sous-alimentation y est de 16 pour cent (figure 2) – contre 18 pour cent en 2009 – mais ce niveau est nettement supérieur à celui fixé dans l'Objectif 1 du Millénaire pour le développement (OMD 1).

Au cours des dernières années, de bonnes récoltes de céréales ont été engrangées dans le monde entier – même si le nombre de personnes sous-alimentées était en hausse – mais l'amélioration d'ensemble de la sécurité alimentaire en 2010 traduit un meilleur accès à la nourriture grâce à la reprise économique prévue, notamment dans les pays en

ENCADRÉ 1

Comment définir la sécurité alimentaire et quels sont les objectifs de réduction de la faim?

- On peut parler de **sécurité alimentaire** quand toutes les personnes ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. La sécurité alimentaire des ménages correspond à l'application de ce concept au niveau de la famille, les individus qui composent le ménage étant le centre d'attention.
- On parle donc d'**insécurité alimentaire** lorsque les personnes n'ont pas un accès physique, social et économique à une nourriture suffisante, comme défini ci-dessus.
- On parle de **sous-alimentation** lorsque l'apport calorique est inférieur aux besoins énergétiques

alimentaires minimaux (BEAM). Les besoins énergétiques alimentaires minimaux correspondent à l'énergie nécessaire pour avoir une activité physique légère et maintenir un poids minimal acceptable, selon la taille. Ils varient d'un pays et d'une année à l'autre et sont fonction du sexe et de l'âge de la population. Dans la présente publication, les termes «faim» et «sous-alimentation» sont utilisés indifféremment.

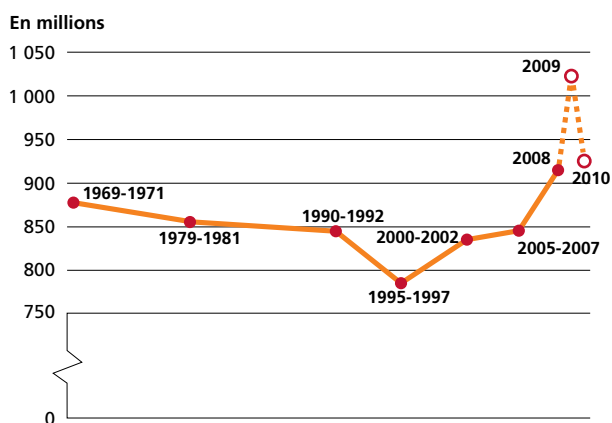
- L'objectif du **Sommet mondial de l'alimentation** est de réduire de moitié, entre 1990-1992 et 2015, le nombre de personnes souffrant de la faim, alors que la cible 1C de l'**Objectif 1 du Millénaire pour le développement** est de réduire, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim.

développement, et au tassement des prix des aliments, par rapport aux cours élevés de 2008. Selon les estimations du Fonds monétaire international, la croissance économique serait de 4,2 pour cent en 2010, soit plus que ce qui était prévu auparavant, après une contraction de 0,6 pour cent en

2009¹. En général, la croissance du Produit intérieur brut (PIB) est plus forte dans les pays en transition ou en développement que dans les pays développés (figure 3). D'après une estimation de la Banque mondiale, les flux de capitaux privés vers les pays en développement

FIGURE 1

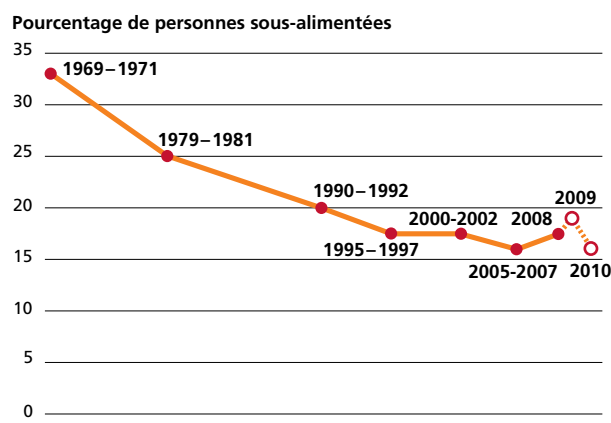
Nombre de personnes sous-alimentées dans le monde, entre 1969-1971 et 2010



Note: Les chiffres pour 2009 et 2010 sont estimés par la FAO, avec un apport du Département de l'agriculture des États-Unis d'Amérique (Service de recherche économique). La méthodologie utilisée est décrite dans les notes techniques documentaires (disponibles à l'adresse www.fao.org/publication/sofi/en/). Source: FAO.

FIGURE 2

Proportion de personnes sous-alimentées dans les pays en développement entre 1969-1971 et 2010

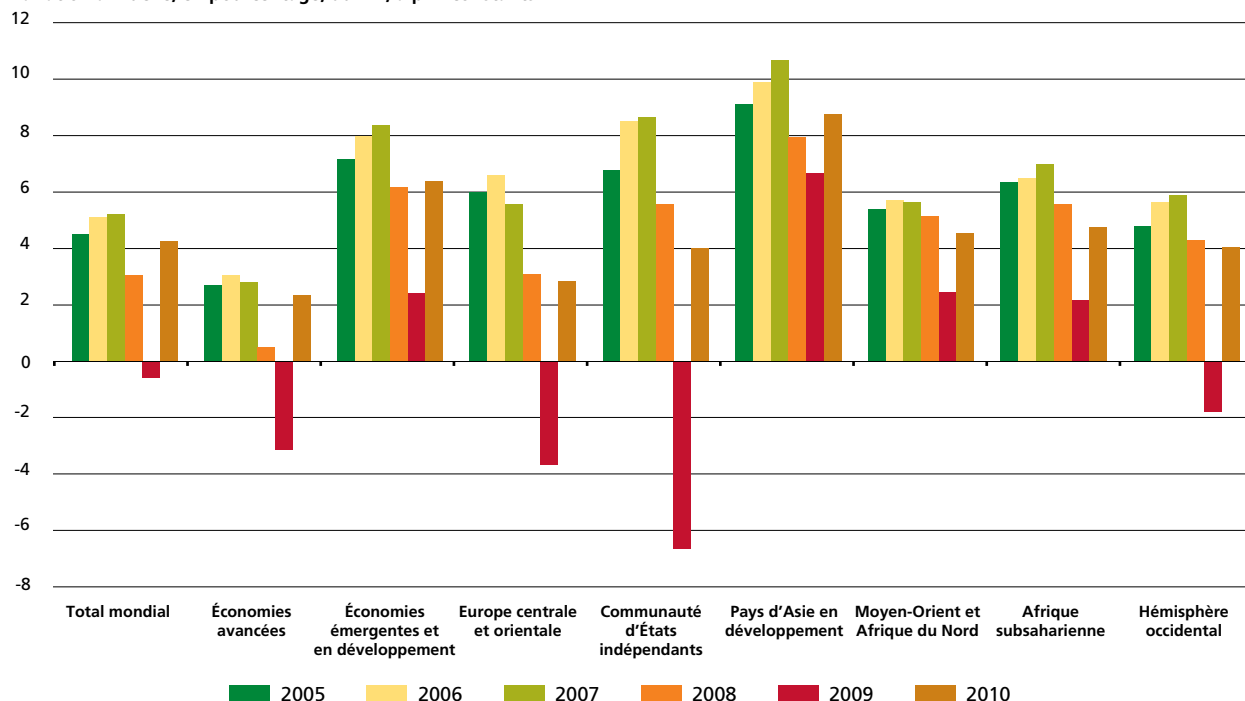


Source: FAO.

FIGURE 3

Selon les projections, la croissance économique devrait reprendre en 2010, notamment dans les pays en développement

Variation annuelle, en pourcentage, du PIB, à prix constants



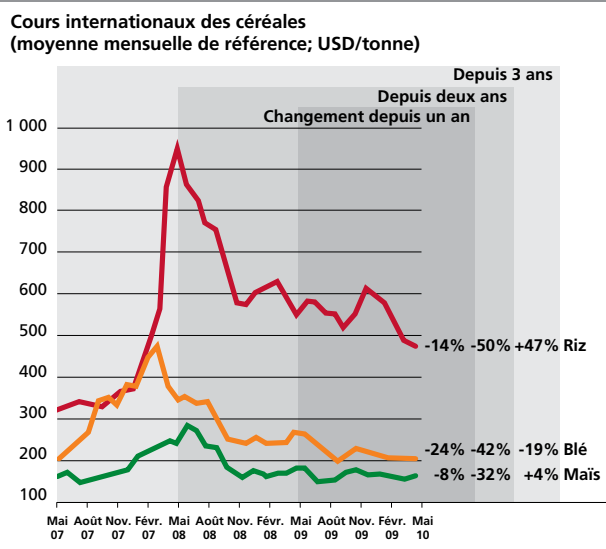
Source: Fonds monétaire international, base de données de *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2010.

augmenteraient également plus vite que ce qui était prévu initialement². Parallèlement, les cours internationaux des céréales ont baissé au cours des derniers mois et se situent désormais en dessous de leurs pics récents, en raison des amplies disponibilités céréalières au niveau mondial en 2009/10 et de la perspective de bonnes récoltes en 2010 (figure 4); les prix des aliments restent toutefois supérieurs aux niveaux d'avant-crise (début 2008) dans la plupart des pays à faible revenu et à déficit vivrier, ce qui pèse sur l'accès à la nourriture des populations vulnérables³.

Une analyse de la faim au cours de la crise et de la reprise révèle à quel point de nombreux pays pauvres sont vulnérables en cas de choc économique. En l'absence de mécanismes appropriés permettant de faire face aux chocs ou de protéger les populations les plus vulnérables, on assiste à une forte variation de l'incidence de la faim, dans le sillage des crises. De plus, quand la crise est passée, il ne faut pas imaginer que tous ses effets sur la faim disparaissent. Les ménages vulnérables font face aux chocs en vendant des actifs, très difficiles à reconstituer, en réduisant la quantité et la variété des aliments consommés et en réduisant les dépenses de santé et d'éducation, mais ces mécanismes d'adaptation ont tous des répercussions négatives à long terme sur la qualité de la vie et les moyens d'existence.

FIGURE 4

Les prix des aliments ont fléchi par rapport à leurs niveaux record de 2008, mais restent plus élevés qu'avant la crise dans de nombreux pays en développement



Source: FAO. 2010. Perspectives de récoltes et situation alimentaire. No. 2 (mai). Rome.

La sous-alimentation, région par région

La plupart des personnes sous-alimentées vivent dans les pays en développement. Deux tiers d'entre elles sont concentrées dans sept pays seulement (Bangladesh, Chine, République démocratique du Congo, Éthiopie, Inde, Indonésie et Pakistan) et plus de 40 pour cent d'entre elles vivent en Chine et en Inde.

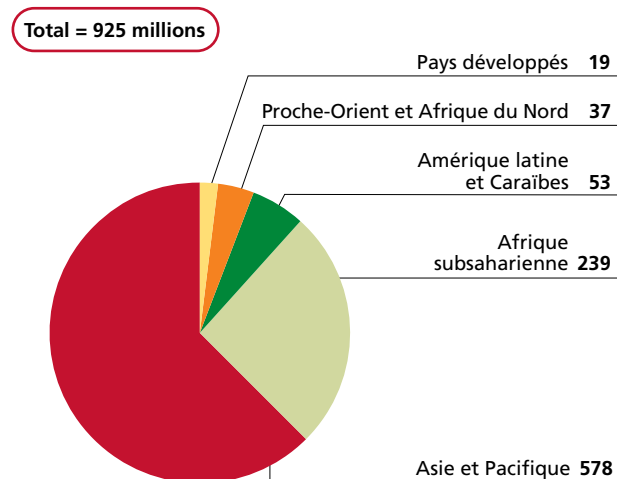
Selon les projections pour 2010, le nombre de personnes sous-alimentées devrait baisser dans toutes les régions, mais à des rythmes différents. La région qui compte le plus grand nombre de personnes sous-alimentées reste l'Asie et le Pacifique (figure 5), même si l'on prévoit une baisse de 12 pour cent, de 658 millions en 2008 à 578 millions en 2010; cette région est d'ailleurs à l'origine de l'essentiel des améliorations prévues en 2010 (figure 6)⁴.

Si l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation est de réduire de moitié le *nombre* de personnes sous-alimentées, l'Objectif 1 du Millénaire pour le développement (OMD 1) prévoit, quant à lui, de réduire de moitié la *proportion* de personnes sous-alimentées. Comme la population mondiale continue à augmenter (même si la croissance est plus lente qu'au cours des dernières décennies), à un nombre fixe de personnes sous-alimentées peut correspondre une baisse de la proportion de personnes souffrant de la faim. En effet, l'ensemble des pays en développement n'a pas réussi à

réduire le nombre de personnes sous-alimentées et à avancer sur la voie de l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation (de 827 millions de personnes sous-

FIGURE 5

La sous-alimentation en 2010, par région (en millions)



Note: Tous les nombres sont arrondis.

Source: FAO.

alimentées en 1990-1992 à 918 millions en 2010), alors que des progrès ont été accomplis en ce qui concerne l'OMD 1 (la prévalence de la faim passant de 20 pour cent en 1990-1992 à 16 pour cent en 2010).

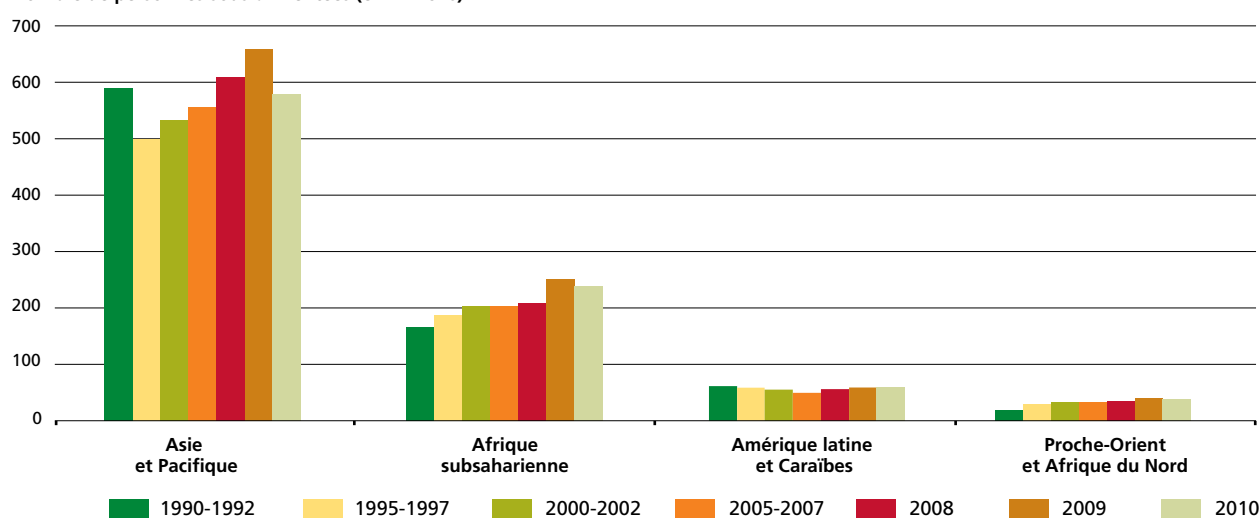
La proportion de personnes sous-alimentées reste particulièrement élevée en Afrique subsaharienne, se chiffrant à 30 pour cent de la population en 2010 (figure 7), mais les progrès sont très variables, au niveau national. En 2005-2007 (période la plus récente pour laquelle des données complètes sont disponibles), le Congo, le Ghana, le Mali et le Nigeria ont déjà atteint l'OMD 1, alors que

l'Éthiopie et d'autres pays étaient sur le point d'y parvenir; en revanche, dans la République démocratique du Congo, la proportion des personnes sous-alimentées était passée de 26 pour cent en 1990-1992 à 69 pour cent. En Asie, l'Arménie, le Myanmar et le Viet Nam avaient déjà atteint l'OMD 1, tandis que la Chine était près d'y arriver; en Amérique latine et dans les Caraïbes, le Guyana, la Jamaïque et le Nicaragua avaient déjà atteint l'OMD 1, alors que le Brésil se rapprochait de l'objectif (on trouvera dans le tableau 1 de l'annexe technique des statistiques plus détaillées par pays.)

FIGURE 6

Nombre de personnes sous-alimentées entre 1990-1992 et 2010: tendances régionales

Nombre de personnes sous-alimentées (en millions)

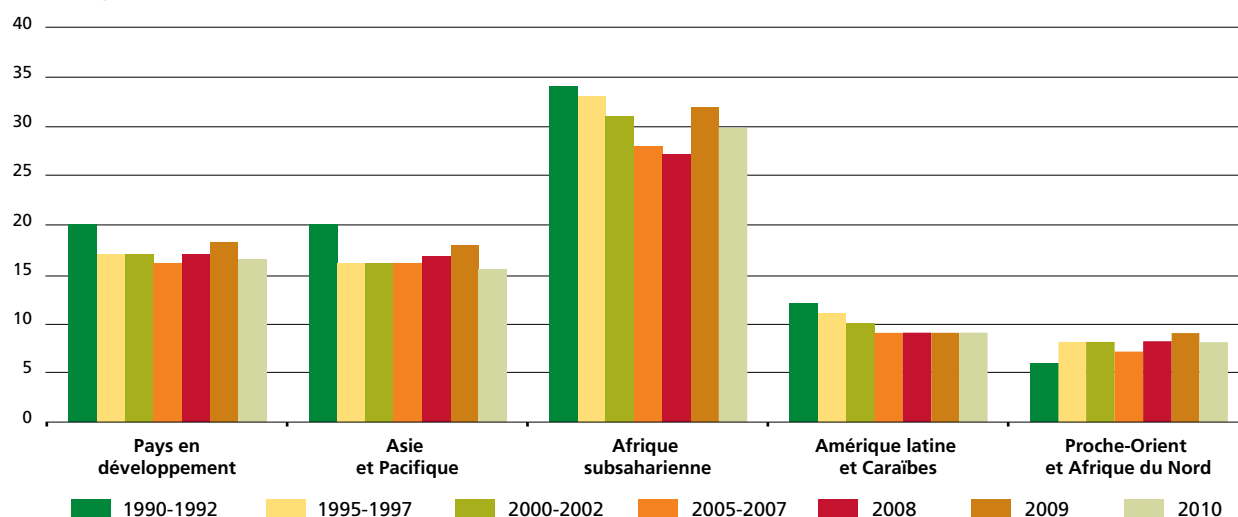


Source: FAO.

FIGURE 7

Proportion de personnes sous-alimentées, de 1990-1992 à 2010: tendances régionales

Pourcentage de personnes sous-alimentées



Source: FAO.



Quels sont les pays confrontés à une crise prolongée et pourquoi méritent-ils une attention particulière?

Caractéristiques communes des pays confrontés à des crises prolongées

Message clé

On estime que 22 pays sont actuellement confrontés à des crises prolongées. Les crises prolongées présentent les caractéristiques suivantes: catastrophes naturelles ou conflits répétés, longue durée des crises alimentaires, bouleversement des moyens d'existence et capacité institutionnelle insuffisante pour réagir aux crises. Les pays confrontés à des crises prolongées doivent donc être classés dans une catégorie à part et ont besoin d'interventions spéciales de la part de la communauté internationale qui se consacre au développement.

Il n'existe pas de définition simple de l'expression «pays confronté à une crise prolongée». Une crise prolongée a été définie comme étant «un environnement dans lequel une part importante de la population court de graves risques de mort et de maladie et peut voir ses moyens d'existence bouleversés, sur une période prolongée». Dans ces environnements, la gouvernance est d'habitude très faible et l'État ne dispose que de capacités limitées pour combattre ou atténuer les menaces qui planent sur la population ou assurer un niveau de protection adéquat⁵. L'insécurité alimentaire est la manifestation extérieure la plus courante de crises prolongées⁶.

Les crises prolongées ne sont pas toutes identiques, mais elles ont en commun certaines des caractéristiques ci-après (sans les réunir nécessairement toutes)⁷.

- **Longue durée.** L'Afghanistan, la Somalie et le Soudan, par exemple, vivent en situation de crise depuis les années 80, c'est-à-dire depuis près d'une trentaine d'années.
- **Conflit.** Il s'agit d'une caractéristique commune, mais une situation de conflit ne débouche pas nécessairement sur une crise prolongée: dans certains pays confrontés à une crise

prolongée, un conflit militaire déclaré n'est pas un facteur causal important, ou alors il ne se manifeste que dans une partie du pays (comme en Éthiopie et en Ouganda).

- **Faiblesse de la gouvernance ou de l'administration publique.** Parfois, il s'agit simplement de capacités insuffisantes pour faire face à des contraintes écrasantes, mais cela peut également refléter un manque de volonté politique d'accorder des droits à tous les citoyens.
- **Moyens d'existence non durables et mauvais résultats sur le plan de la sécurité alimentaire.** Ces facteurs contribuent à la sous-alimentation et à l'augmentation de la mortalité. L'insécurité alimentaire, transitoire ou chronique, augmente en général dans des situations de crise prolongée. Par ailleurs, les moyens d'existence non durables ne sont pas seulement un symptôme de crise prolongée: la détérioration de la durabilité des moyens d'existence risque en effet de contribuer à l'apparition d'un conflit, qui à son tour peut déboucher sur une crise prolongée.
- **Défaillance des institutions locales.** Celle-ci est souvent aggravée par la fragilité de l'État. Il arrive souvent que des systèmes institutionnels coutumiers relativement stables s'effondrent lors de crises prolongées, mais des solutions de remplacement gérées par l'État sont rarement disponibles pour y remédier.

Définition des pays confrontés à des crises prolongées

Il apparaît clairement, à la lumière de ce qui précède, qu'il est difficile de donner une définition précise d'une crise prolongée: il n'existe pas de caractéristique unique qui permette d'identifier une crise prolongée et l'absence d'une ou de plusieurs caractéristiques énumérées ci-dessus ne signifie pas nécessairement que le pays ou la région en question ne soit pas en situation de crise prolongée. La

Quels sont les pays confrontés à une crise prolongée et pourquoi méritent-ils une attention particulière?

présente publication se fonde sur trois critères mesurables pour déterminer si un pays est confronté ou non à une crise prolongée: longue durée de la crise, composition des flux d'aide extérieure et inclusion du pays dans la liste des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV).

- **Longue durée de la crise.** Ce critère prend en compte le nombre d'années qu'a duré la crise, selon les informations fournies par le pays (qu'il s'agisse d'une crise due à une catastrophe naturelle, à l'action de l'homme, ou à une combinaison des deux), rendant nécessaire une assistance extérieure. Ces informations sont compilées chaque année par le Système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO (SMIAR), pour tous les États Membres des Nations Unies. On juge qu'un pays connaît une crise prolongée s'il figure sur la liste du SMIAR pendant au moins huit ans, entre 2001 et 2010 (pour prendre en compte les crises les plus récentes), ou pendant au moins 12 ans entre 1996 et 2010.
- **Flux d'aide.** Le deuxième critère se réfère à la proportion existant entre l'assistance humanitaire reçue par le pays et l'assistance totale dont il a bénéficié. Un pays est jugé en situation de crise prolongée si l'aide humanitaire qu'il a reçue représente au moins 10 pour cent de l'ensemble de l'aide publique au développement dont il a bénéficié, depuis 2000⁸.

- **Statut économique et état de la sécurité alimentaire.** Le dernier critère prévoit que les pays concernés doivent figurer sur la liste des PFRDV.

Actuellement, 22 pays remplissent ces trois critères (voir tableau 1).

Tous les pays du tableau 1 ont connu une situation d'urgence provoquée par l'homme – conflit ou crise politique. Dix-huit d'entre eux ont également dû faire face, à un moment ou à un autre, à une catastrophe naturelle – isolée ou combinée à une situation d'urgence causée par l'homme; quinze pays ont subi, au moins à une occasion, l'effet combiné d'une catastrophe naturelle et d'une situation d'urgence provoquée par l'homme.

Certaines crises prolongées sont limitées à une zone géographique déterminée d'un pays et n'affectent pas l'ensemble de la population nationale. Par exemple, l'Ouganda figure sur la liste des pays confrontés à une crise prolongée, même si cette crise ne s'étend qu'au nord et au nord-est du pays. Un territoire comme la Cisjordanie et la bande de Gaza, peut également être considéré comme étant confronté à une crise prolongée; il figure parmi les études de cas présentées dans cette publication.

TABEAU 1

Pays en situation de crise prolongée: typologie des crises, 1996-2010, et proportion de l'aide humanitaire, 2000-2008

Pays	Seulement catastrophe naturelle	Seulement catastrophe causée par l'homme	Combinaison de catastrophes naturelles et causées par l'homme	Total des catastrophes (1996-2010)	Aide humanitaire / APD totale (2000-2008)
(Nombre d'années)				(Pourcentage)	
Afghanistan		5	10	15	20
Angola	1	11		12	30
Burundi		14	1	15	32
Congo		13		13	22
Côte d'Ivoire		9		9	15
Érythrée	2	3	10	15	30
Éthiopie	2	2	11	15	21
Guinée		10		10	16
Haïti	11	1	3	15	11
Iraq		4	11	15	14
Kenya	9		3	12	14
Libéria		14	1	15	33
Ouganda		4	10	14	10
République centrafricaine		8		8	13
République démocratique du Congo		15		15	27
République populaire démocratique de Corée	6	3	6	15	47
Sierra Leone		15		15	19
Somalie			15	15	64
Soudan		5	10	15	62
Tadjikistan	3		8	11	13
Tchad	2	4	3	9	23
Zimbabwe	2	3	5	10	31

Sources: SMIAR de la FAO et Initiatives de développement.

ENCADRE 2

Crises prolongées: le cas de la Somalie

La Somalie n'a plus de gouvernement national depuis 1991 et a connu, avant cette date, plusieurs années de guerre civile. Depuis 2004, un gouvernement fédéral de transition a cherché à exercer son autorité, sans arriver toutefois à étendre son contrôle à une bonne partie du pays. Des gouvernements régionaux quasi indépendants ont assuré de manière autonome l'administration du Somaliland et du Puntland, dans le nord du pays. Ces dernières années, le conflit a pris des connotations de rivalité régionale.

En 1992-1993, le conflit a entraîné une famine de grande ampleur dans le sud et le centre de la Somalie. Depuis 2000, des crises de sécurité alimentaire se sont produites dans différentes régions du pays. En 2006, les combats violents qui faisaient rage à Mogadiscio ont amené près d'un

demi-million de citoyens à fuir vers le nord-ouest de la ville, en profitant de la sécurité relative du couloir d'Afgooye.

En 2009, environ 3,2 millions de personnes avaient besoin d'une assistance alimentaire immédiate en Somalie. Plus de la moitié d'entre elles étaient des personnes déplacées à l'intérieur du pays et les autres étaient des personnes touchées directement par le conflit, la sécheresse ou l'effondrement de leurs moyens d'existence, ou par l'effet combiné de ces facteurs. Au début de 2010, la sécurité alimentaire d'une bonne partie de la population du centre-sud et du centre de la Somalie semblait de plus en plus préoccupante, malgré les bonnes récoltes de 2009, alors que presque tous les organismes internationaux ont été obligés de se retirer de ces régions, pour des raisons de sécurité.

ENCADRE 3

Crise prolongée en Cisjordanie et dans la bande de Gaza

Depuis le début de l'occupation israélienne, en 1967, l'économie de la Cisjordanie et de la bande de Gaza est tributaire de la main d'œuvre travaillant en Israël et dans d'autres pays, ce qui rend ce territoire extrêmement sensible aux changements apportés aux marchés israéliens du travail et des biens. La situation économique s'est détériorée depuis la fin septembre 2000. La croissance démographique a dépassé la croissance du PIB, ce qui s'est traduit par une diminution régulière du PIB par habitant. La détérioration de l'économie s'est aggravée depuis le début de 2006, avec des retombées particulièrement lourdes sur la situation socioéconomique dans la bande de Gaza.

La circulation des biens et des personnes à destination et en provenance de la Cisjordanie et de la bande de Gaza a été fortement restreinte, avec les répercussions négatives que cela comporte pour la vie de la population palestinienne. À la mi-2002, le chômage se chiffrait à

31 pour cent. Depuis, il a baissé, tout en restant supérieur à 24 pour cent. La perte d'emplois, de recettes, d'actifs et de revenus a fortement réduit l'accès économique à la nourriture, étant donné que les revenus par habitant ont diminué de moitié depuis 1999. À la mi-2006, six personnes sur 10 avaient un revenu inférieur au seuil de pauvreté de 2,10 USD par jour; par ailleurs, 34 pour cent des personnes vivant dans le territoire étaient exposées à l'insécurité alimentaire et 12 pour cent supplémentaires étaient particulièrement vulnérables et risquaient de sombrer dans l'insécurité alimentaire. Dans la bande de Gaza, quatre familles sur cinq avaient dû réduire leurs dépenses, y compris leurs dépenses alimentaires.

Sources: FAO/PAM. 2003. *Report of the food security assessment, West Bank and Gaza Strip*. (disponible en anglais seulement, à l'adresse [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/j1575e/j1575e01.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/006/j1575e/j1575e01.pdf)); et PAM/FAO. 2007. *West Bank and Gaza Strip, Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (CFSVA)*, pp. 4-9. Rome.

Certains pays, qui semblent avoir été confrontés à une crise prolongée, ne figurent pas sur cette liste. Par exemple, le Sri Lanka sort tout juste d'un long conflit intérieur, qui a dévasté une bonne partie du nord de l'île et a provoqué de vastes déplacements de population. Toutefois, le pays n'apparaît sur la liste SMIAR des pays en crise que pendant sept des 10 dernières années, manquant tout juste le critère fixé pour l'inclusion sur la liste.

Les pays confrontés à des crises prolongées sont donc très

hétérogènes, y compris de point de vue de l'aptitude à faire face à la crise, certains pays ayant des gouvernements qui fonctionnent, alors que d'autres sont considérés comme des États fragiles ou défaillants⁹.

En ce qui concerne les flux d'aide, les pays confrontés à une crise prolongée reçoivent une part relativement importante de l'aide totale sous la forme d'assistance humanitaire, plutôt que d'aide au développement. Globalement, environ 10 pour cent de l'APD totale est fournie sous la forme d'assistance

Quels sont les pays confrontés à une crise prolongée et pourquoi méritent-ils une attention particulière?

TABLEAU 2

Tous les pays en situation de crise prolongée affichent des taux élevés d'insécurité alimentaire

Pays	Population totale	Nombre de personnes sous-alimentées	Proportion de personnes sous-alimentées	Insuffisance pondérale pour l'âge chez les enfants de moins de cinq ans	Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans	Indice de la faim dans le monde	Retard de croissance ¹	Émaciation ²
	2005-2007	2005-2007	2005-2007	2002-2007	2007	2009	2000-2007	1996-2007
	(En millions)				(En pourcentage)			
Afghanistan	nd	nd	nd	32,8	25,7	nd	59,3	8,6
Angola	17,1	7,1	41	14,2	15,8	25,3	50,8	8,6
Burundi	7,6	4,7	62	35,0	18,0	38,7	63,1	8,2
Congo	3,5	0,5	15	11,8	12,5	15,4	31,2	8,0
Côte d'Ivoire	19,7	2,8	14	16,7	12,7	14,5	40,1	8,6
Érythrée	4,6	3,0	64	34,5	7,0	36,5	43,7	14,9
Éthiopie	76,6	31,6	41	34,6	11,9	30,8	50,7	12,3
Guinée	9,4	1,6	17	22,5	15,0	18,2	39,3	10,8
Haïti	9,6	5,5	57	18,9	7,6	28,2	29,7	10,3
Iraq	nd.	nd.	nd.	7,1	4,4	nd.	27,5	5,8
Kenya	36,8	11,2	31	16,5	12,1	20,2	35,8	6,2
Libéria	3,5	1,2	33	20,4	13,3	24,6	39,4	7,8
Ouganda	29,7	6,1	21	16,4	13,0	14,8	38,7	6,3
République centrafricaine	4,2	1,7	40	24,0	17,2	28,1	44,6	10,5
République démocratique du Congo	60,8	41,9	69	25,1	16,1	39,1	45,8	14,0
République populaire démocratique de Corée	23,6	7,8	33	17,8	5,5	18,4	44,7	8,7
Sierra Leone	5,3	1,8	35	28,3	26,2	33,8	46,9	10,2
Somalie	nd	nd.	nd.	32,8	14,2	nd.	42,1	13,2
Soudan	39,6	8,8	22	27,0	10,9	19,6	37,9	21,0
Tadjikistan	6,6	2,0	30	14,9	6,7	18,5	33,1	8,7
Tchad	10,3	3,8	37	33,9	20,9	31,3	44,8	16,1
Zimbabwe	12,5	3,7	30	14,0	9,0	21,0	35,8	7,3

Note: nd = non disponible.

¹ Pourcentage poids pour l'âge <-2ET.

² Pourcentage poids pour la taille <-2ET.

Sources: FAO, IFPRI et OMS.

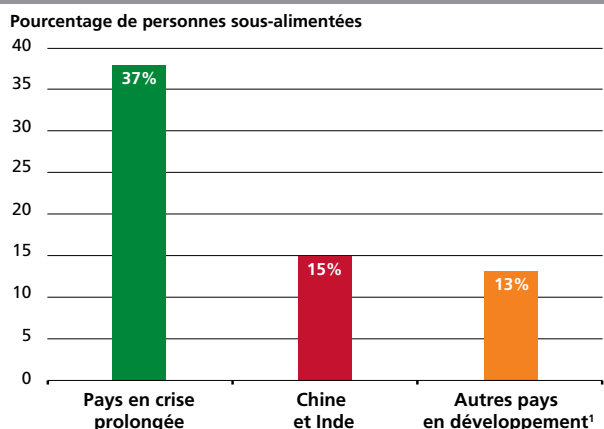
humanitaire, mais cette part est nettement supérieure dans les pays confrontés à des crises prolongées et peut atteindre les deux tiers de l'aide totale, comme en Somalie et au Soudan. En outre, les 22 pays confrontés à des crises prolongées reçoivent une assistance humanitaire par habitant qui est supérieure à la moyenne de l'ensemble des pays en développement. Le niveau et la répartition de l'aide seront examinés plus en détail par la suite (voir pages 29-34).

■ Insécurité alimentaire: les pays confrontés à des crises prolongées représentent-ils un cas à part?

L'insécurité alimentaire est, en général, élevée dans les pays confrontés à des crises prolongées (voir tableau 2). En 2005-2007, la part de la population souffrant de sous-alimentation dans les pays confrontés à des crises prolongées variait dans une fourchette très large, allant de 14 pour cent en Côte d'Ivoire à 69 pour cent en République démocratique du Congo. L'indice de la faim dans le monde, qui est un indice

FIGURE 8

La proportion de personnes sous-alimentées est environ le triple dans les pays en situation de crise prolongée, par rapport aux autres pays en développement



Note: Données pour 2005-2007.

¹ À l'exclusion des pays en crise prolongée, de la Chine et de l'Inde.

Source: FAO.

composite combinant des données sur la sous-alimentation, la prévalence de l'insuffisance pondérale et la mortalité des enfants de moins de cinq ans, est également très variable, entre 14,5 («problème sérieux») en Côte d'Ivoire et 39,1 («problème extrêmement alarmant») en République démocratique du Congo.

On peut constater, à la lecture du tableau 2, qu'en moyenne, la part de la population souffrant de sous-alimentation est trois fois plus importante dans les pays confrontés à des crises prolongées que dans les autres pays en développement (si l'on exclut de ce groupe les pays confrontés à des crises prolongées eux-mêmes, la Chine et l'Inde) (voir figure 8). Il faut néanmoins noter que la sous-alimentation n'est pas nécessairement très élevée dans tous les pays confrontés à des crises prolongées, car dans certains d'entre eux, les crises sont limitées à certaines zones ou régions. Il y a environ 166 millions de personnes qui souffrent de sous-alimentation dans les pays confrontés à des crises prolongées, soit 20 pour cent du total mondial, ou plus du tiers du total mondial, si l'on exclut de ce calcul l'Inde et la Chine.

La situation de la sécurité alimentaire est nettement plus critique dans le groupe des pays confrontés à des crises prolongées que dans les autres pays en développement, pour quatre des six critères fondamentaux: part de la population sous-alimentée (FAO), part de la population souffrant d'un retard de croissance, taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans et indice de la faim dans le monde (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires [IFPRI]) (voir tableau 3).

Une analyse plus détaillée des relations existant entre les crises prolongées et la situation de la sécurité alimentaire révèle qu'une relation significative existe entre d'une part la variation des revenus, de l'efficacité des pouvoirs publics, de la lutte contre la corruption et du nombre d'années de crise prolongée et de l'autre, la proportion de la population souffrant de sous-alimentation (voir tableau 4)¹⁰. Ces facteurs, ainsi que le niveau d'instruction, ont également une relation significative avec l'indice de la faim des différents pays. Il convient de souligner que ce n'est pas seulement la présence ou l'absence de crise prolongée qui est un facteur

TABEAU 3

La situation de la sécurité alimentaire est nettement plus critique dans les pays en crise prolongée que dans les pays les moins avancés qui ne sont pas confrontés à des crises prolongées

Variable dépendante	Test t			
	Sans crise prolongée	En crise prolongée	Écart	Fourchette
Pourcentage sous-alimentation	18,8	31,4	-12,6 **	1,0-69,0
Pourcentage insuffisance pondérale	17,9	19,9	-2,0	1,6-44,6
Pourcentage retard de croissance	35,1	40,2	-5,1 *	3,7-63,1
Pourcentage émaciation	8,2	9,3	-1,1	1,0-22,9
Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans (%)	7,8	11,9	-4,1 **	0,7-26,2
Indice de la faim dans le monde	16,5	22,3	-5,8 **	5,2-39,1

Notes: Données pour 2005-2007. Ces estimations diffèrent de celles de la figure 8 parce qu'elles ne sont pas pondérées en fonction de la population.

Sources: FAO, IFPRI et OMS.

* Écart significatif entre pays en crise prolongée et pays sans crise prolongée, $P < 0,05$ (95%).

** Écart significatif entre pays en crise prolongée et pays sans crise prolongée, $P < 0,01$ (99%).

TABEAU 4

Résultats par régression: Insécurité alimentaire, indice du développement humain, indicateurs mondiaux de gouvernance et crises prolongées

Variable dépendante: % sous-alimentation			Variable dépendante: Indice de la faim dans le monde		
Facteur	Élasticité	Écart Sig.	Facteur	Élasticité	Écart Sig.
Revenu ¹	-0,76	-2,85 **	Revenu	-0,72	-4,58 **
Instruction ²	0,32	1,21	Instruction	-0,36	-2,36 *
Efficacité du gouvernement ³	-1,45	-3,63 **	Efficacité du gouvernement	-0,65	-2,84 **
Lutte contre la corruption ⁴	1,05	2,79 **	Lutte contre la corruption	0,48	-2,14 *
Nombre d'années de crise ⁵	0,38	4,29 **	Nombre d'années de crise	0,16	-3,14 **
Ajustement R2 (OLS) ⁶		0,52 **	Ajustement R2 (OLS)		-0,72 **

Notes:

* $p < 0,05$

** $p < 0,01$

¹ Indice du développement humain (PNUD).

² Indice du développement humain (PNUD).

³ Indicateurs mondiaux de gouvernance (Institut de la Banque mondiale).

⁴ Indicateurs mondiaux de gouvernance (Institut de la Banque mondiale).

⁵ Nombre d'années qu'un pays figure sur la liste du SMIA de la FAO, en tant que pays ayant besoin d'une assistance humanitaire extérieure.

⁶ Moindres carrés ordinaires.

Sources: FAO, IFPRI et OMS.

significatif, mais aussi le nombre d'années au cours desquelles un pays a été en situation de crise. La prévalence de la sous-alimentation s'aggrave en effet à mesure qu'augmente le nombre d'années de crise.

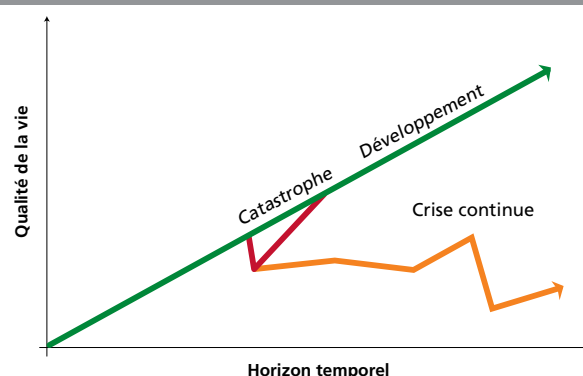
■ Interventions dans des crises prolongées: contraintes et opportunités

Il est particulièrement difficile pour la communauté internationale de nouer le dialogue avec des pays confrontés à des crises prolongées, compte tenu de leurs caractéristiques. Ces difficultés sont liées principalement à deux questions: a) la façon dont la communauté internationale perçoit les crises prolongées et leur relation avec le processus de développement; b) les modalités d'utilisation de l'aide, pour faire face aux crises prolongées (structure de l'aide).

S'agissant de la première question, le terme «développement» est parfois perçu comme étant une amélioration progressive de la qualité de la vie. Les catastrophes ou les crises aiguës viennent (brièvement) interrompre cette tendance, mais on s'attend à un retour à la tendance «normale» à la hausse, lorsque la crise est finie (voir figure 9) – d'où l'emploi des termes «catastrophe», «redressement» et «développement durable» et les principes

FIGURE 9

Les crises prolongées sont fondamentalement différentes des catastrophes aiguës



Source: P. Walker. 2009. How to think about the future: history, climate change and conflict. Présentation au Sommet humanitaire de Harvard, Cambridge, septembre 2009.

et interventions associés à chacun de ces termes. Dans le cas de crises prolongées, la tendance est toutefois difficile à prédire sur une longue période: elle ne va pas nécessairement chuter de façon abrupte comme lors d'une crise aiguë, mais elle ne va pas non plus repartir à la hausse, du moins pendant une longue période.

ENCADRÉ 4

Principes régissant l'intervention dans des crises prolongées?

Les principes humanitaires sont solidement établis depuis longtemps, même s'il est de plus en plus difficile de les appliquer lors de crises prolongées. Les principes applicables aux efforts de développement, qui n'ont jamais été énoncés de manière aussi explicite, sont présentés dans la deuxième colonne du tableau ci-après. Ces deux séries de principes peuvent être appliqués aux crises prolongées, mais on ne sait jamais clairement quel principe appliquer, à quel moment. Pour dissiper ce manque de clarté, l'OCDE a établi une série de principes pour «l'engagement international dans les états fragiles» – ce qui ne correspond pas vraiment aux pays confrontés à des crises prolongées, même s'il existe de nombreuses analogies. Ces principes

sont présentés dans la troisième colonne du tableau. Il est néanmoins évident que certains de ces principes ne seraient pas applicables lors de conflits en cours – notamment des conflits intérieurs ou des actions de contre-insurrection dans lesquels l'État prend part au conflit. Comme ce sont souvent les mêmes donateurs et les mêmes organismes extérieurs qui se chargent des interventions humanitaires et des programmes de développement lors de crises prolongées (ou bien dans des États fragiles ou dans ceux qui sont à la fois fragiles et en crise prolongée), on ne sait pas toujours quels sont les principes opérationnels applicables à une intervention spécifique et dans quelles circonstances ceux-ci doivent s'appliquer.

Principes applicables aux crises prolongées?

Principes humanitaires	Principes de développement	Principes de l'OCDE pour «l'engagement dans les états fragiles»
Humanité	Habilitation	Prendre en compte le contexte
Impartialité	Participation	Ne pas nuire
Neutralité	Durabilité	Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental
Indépendance	Autonomie	Priorité à la prévention/ réduction des risques
Universalité	Équité	Reconnaître les liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement
	Renforcement des capacités	Promouvoir la non-discrimination
	Transparence/responsabilisation	

Sources: OECD. 2007. *Principes pour l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires* (disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/61/44/38368761.pdf>); et D. Maxwell. 1999. Programs in chronically vulnerable areas: challenges and lessons learned. *Disasters*, 23(4): 373-384.

La seconde question, étroitement liée à la première, est la suivante: les interventions destinées à faire face à des crises prolongées ont d'habitude la même structure que celles conçues pour une crise de brève durée, qui sera suivie d'un retour à une amélioration à long terme. Or, une telle situation ne correspond pas aux caractéristiques de la plupart des crises prolongées. En outre, certains des principes mis au point récemment par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour l'engagement dans les états fragiles ne semblent pas adaptés aux interventions en cas de crise prolongée (voir encadré 4).

En conséquence, les interventions, notamment les interventions internationales dans les crises prolongées, ne sont pas bien adaptées aux problèmes rencontrés et l'approche suivie n'est pas assez souple pour s'ajuster à des réalités en mutation. Il arrive souvent que l'appareil étatique du pays concerné ait été ébranlé par une crise prolongée, laissant derrière lui un vide institutionnel et obligeant à se poser la question des priorités des interventions: la priorité est-elle de renforcer, ou parfois de reconstruire, les institutions de l'État, ou alors de renforcer ou reconstruire les moyens d'existence et les institutions locales qui les soutiennent?



Adaptation des moyens d'existence lors des crises prolongées

Message clé

Si l'on veut améliorer la sécurité alimentaire au cours de crises prolongées, il faut protéger et promouvoir les moyens d'existence de la population, au lieu de se limiter à des interventions à court terme. Les personnes vivant une situation de crise prolongée doivent souvent modifier radicalement leurs moyens d'existence et les habitants des campagnes doivent parfois chercher refuge dans des centres urbains, jugés plus sûrs. Cela peut perturber les moyens d'existence et les mécanismes d'adaptation traditionnels, de façon temporaire ou permanente, mais il existe également de nouveaux moyens d'existence possibles, si le soutien nécessaire est disponible.

Les programmes d'assistance humanitaire cherchent à protéger les moyens d'existence¹¹ depuis le milieu des années 80: on avait constaté, à cette époque, qu'une action rapide dans ce sens serait plus efficace que des mesures prises plus tard, lorsque la population est déjà démunie et en péril de mort. Il faut toutefois noter que l'aide humanitaire s'attache principalement à sauver des vies humaines; elle n'a pas toujours été conçue pour protéger à long terme les moyens d'existence et assurer la sécurité alimentaire. Jusqu'à récemment, les interventions prévoyant une aide non alimentaire se limitaient à ajouter des semences et des outils aux distributions régulières d'aliments. Les programmes introduisent plus souvent des interventions visant à appuyer les moyens d'existence lorsque la crise s'inscrit dans la durée.

La protection et la promotion des moyens d'existence exigent cependant une approche plus globale, s'attaquant à

la fois aux causes et aux conséquences de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire. Il faut, dans cette optique, accorder l'attention voulue à ce que les populations font pour elles-mêmes et voir comment appuyer au mieux leurs efforts.

La présente section examine ce qu'il advient des moyens d'existence lors de crises prolongées, ce que cela signifie en termes d'appui aux moyens d'existence et ce qu'il faut faire pour renforcer la programmation des moyens d'existence et améliorer ainsi la sécurité alimentaire. Elle s'inspire largement de l'expérience acquise au Soudan, où de nombreuses régions souffrent depuis plusieurs décennies d'insécurité alimentaire aiguë et d'insécurité alimentaire chronique, sous l'effet de conflits, de la marginalisation socio-économique, de la dégradation de l'environnement et de catastrophes naturelles. Cette section s'inspire également d'études de cas réalisées sur d'autres pays, comme la République démocratique du Congo et la Somalie, où la persistance des crises subies continue d'avoir des effets similaires sur les moyens d'existence ruraux.

■ Évolution des moyens d'existence lors de crises prolongées

Lors de crises prolongées, les moyens d'existence sont souvent gravement perturbés. La crise du Darfour, au Soudan, qui dure depuis maintenant huit ans, le démontre concrètement.

Au Darfour, on a assisté à une dévastation rapide des moyens d'existence au cours des deux premières années de conflit. Des millions de personnes ont dû se déplacer. Nombre d'entre elles avaient tout perdu: bétail, outils agricoles, terres, maisons et même des membres de la famille. Ceux qui sont restés dans leurs zones d'origine ont,

eux aussi, subi de graves pertes. Les éleveurs nomades du Nord Darfour ont perdu plus de la moitié de leur cheptel au cours des trois premières années de conflit – environ un quart a été volé et une part plus grande encore a péri, car l'insécurité limitait l'accès aux aliments du bétail et aux points d'eau¹². À mesure que la crise se prolongeait, les actifs ont continué à fondre graduellement. Comme l'économie se contractait et que la liberté de mouvement s'amenuisait, la gamme des moyens d'existence possibles s'est inévitablement rétrécie. De nombreuses personnes ont commencé à dépendre d'activités de subsistance marginales. Les ruraux ne pouvaient pas émigrer pour trouver du travail ailleurs et envoyer de l'argent à la maison, ce qui a eu des répercussions importantes sur leurs moyens d'existence au début du conflit.

Dans les montagnes de Nubie, au centre du Soudan, le conflit, qui a débuté en 1985 et s'est aggravé dans les années 90, a également causé la destruction à grande échelle des moyens traditionnels d'existence et entraîné des déplacements internes massifs, au point que très peu de Nubiens avaient encore accès à leurs terres agricoles traditionnelles. Cette situation a déterminé des épisodes fréquents d'insécurité alimentaire. Du fait de l'insécurité qui régnait dans les plaines, de nombreux Nubiens ont fui vers les collines rocheuses, abandonnant les terres argileuses productives des plaines. Dans plusieurs régions, les rendements sont tombés à un dixième seulement de ce qu'ils étaient auparavant¹³. La productivité du bétail a, elle aussi, fortement baissé, car il n'était plus possible d'accéder aux pâturages et aux points d'eau des plaines. De nombreuses têtes de bétail ont été volées dans les zones les plus touchées par le conflit et, dans les zones où les combats étaient les plus intenses, le manque de médicaments vétérinaires a entraîné une nouvelle réduction des cheptels¹⁴.

De même, dans l'est de la République démocratique du Congo, les moyens d'existence fondés sur l'agriculture ont été dévastés par la guerre. La productivité locale a fortement chuté en raison de l'insécurité et des déplacements répétés des ménages (dans le Nord-Kivu, au plus fort de la guerre, la productivité des haricots avait baissé de 72 pour cent, celle du manioc, de 53 pour cent et celle des bananes, de 45 pour cent)¹⁵. Dans le district de Kismayo, en Somalie, la taille moyenne du cheptel – facteur déterminant, dont dépend la capacité de résistance des ménages – a très fortement baissé lors de la période 1988-2004, à cause de la crise prolongée. Pour les ménages du quartile médian sur l'échelle de la pauvreté, la taille du cheptel est passée de 6 à 2,5 unités de bétail tropical – (UBT [1 UBT = 1 unité de bétail tropical])¹⁶.

■ Adaptations à court et à moyen termes

Lorsque les crises se prolongent, les systèmes d'élevage s'adaptent, au fil du temps, de diverses façons.

On peut citer des exemples positifs remarquables de capacité de résistance et de souplesse. Ainsi, les marchands

de bétail du Darfour ont modifié leurs itinéraires commerciaux pour éviter les zones où règne l'insécurité et ont eu recours, dans un cas, au fret aérien pour transporter des moutons, de l'extrême ouest du Darfour jusqu'à Khartoum¹⁷. Les modalités d'envoi d'argent ont également été modifiées, souvent de façon créative, pour éviter les obstacles dus au conflit (voir encadré 5, page 20). De même, dans la région de Juba, en Somalie, les éleveurs nomades se sont en partie reconvertis à l'agriculture, pour faire face à la hausse des prix des plantes cultivées, provoquée par le conflit¹⁸. En République démocratique du Congo, le Lac Édouard était jadis une réserve de pêche pour toute la province du Nord-Kivu, mais la production de poissons a fortement baissé, passant de 11 000 tonnes par an en 1954 à 3 000 tonnes par an en 1989. On peut notamment citer, parmi les raisons de ce déclin, la désintégration institutionnelle entourant l'exploitation des ressources locales, du fait de l'effondrement progressif des institutions gouvernementales, aggravé par les conflits. Devant cette baisse de la production locale, la population (composée principalement de pêcheurs) a commencé à cultiver du riz, du maïs, du soja, des bananes et du manioc dans le nord du Parc national des Virunga. L'emplacement favorable du parc offrait des possibilités intéressantes de production de cultures de subsistance et de rapport. Paradoxalement, l'absence d'institutions officielles et de fonctions de réglementation dans l'est de la République démocratique du Congo a favorisé la migration de populations du Lac Édouard vers le Parc national des Virunga. Cela a permis aux pêcheurs qui vivaient dans des conditions d'insécurité alimentaire, à cause de l'épuisement des ressources halieutiques, de se doter de moyens d'existence fondés sur l'agriculture¹⁹.

Les adaptations ont aussi, parfois, un côté négatif, principalement parce qu'elles peuvent se révéler, dans certains cas, nuisibles ou non durables. Par exemple, au Darfour, la contraction de l'économie et les migrations massives des campagnes vers les villes ont accru la compétition sur un marché du travail saturé, ce qui a rendu de plus en plus de gens tributaires du ramassage et de la vente de ressources naturelles, notamment de bois de feu, et de la fabrication de briques. Cela a entraîné une dégradation environnementale dévastatrice, sur des superficies grandissantes, autour des principales villes du Darfour²⁰. Poussés par le désespoir, les ménages pauvres (notamment les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays) ont tenté des stratégies de survie à haut risque, comme le ramassage de bois dans les zones peu sûres. Les éleveurs se sont, eux aussi, tournés de plus en plus vers le ramassage de bois de feu comme source de revenus et cela a ravivé les conflits, car ils entraient ainsi en concurrence avec les agriculteurs et les personnes déplacées pour l'exploitation de cette ressource²¹. Souvent, il serait plus approprié de donner à ces stratégies le nom de «mal adaptation»²².

ENCADRÉ 5

Envois d'argent lors de crises prolongées

Les populations qui subissent les effets des crises prolongées dépendent souvent d'envois de fonds de la part de membres de la famille ou de parents vivant dans un autre pays. On sous-estime souvent l'importance des envois de fonds, qui représentent néanmoins une stratégie pouvant être soutenue, en misant sur la créativité des populations locales pour maintenir ces flux.

Au Darfour, avant le conflit actuel, l'envoi de fonds était une composante importante des moyens d'existence de la population, surtout dans les zones sujettes à la sécheresse¹. En Somalie et au Sri Lanka, les envois de fonds ont également, depuis des décennies, joué un rôle essentiel dans les moyens d'existence.

L'effet et l'importance des envois de fonds varient au fil du temps. Au début d'un conflit, les envois de fonds sont fréquemment perturbés par la fermeture des frontières, les restrictions frappant les déplacements et le retour au pays des personnes qui envoyaient des fonds. Au Darfour, on a trouvé de nouvelles modalités de transfert de fonds, en tirant profit de la couverture accrue du réseau mobile et de la possibilité d'utiliser des téléphones portables pour les transferts d'argent². Les envois de fonds ont joué un rôle plus important lors des conflits du Sri Lanka et de la Somalie³. Comme un million de Somaliens vivent désormais à l'étranger, les envois de fonds sont devenus une source importante de recettes extérieures qui, en 2004, était comprise, selon les estimations, entre 700 millions d'USD et un milliard d'USD⁴. Au Sri Lanka, les

envois de fonds ont peut-être eu un effet plus vaste sur l'économie de guerre, étant donné que les envois de fonds de nombreux Tamouls étaient en grande partie contrôlés et soutenus par les Tigres de libération de l'Eelam tamoul⁵.

Les efforts visant à faciliter les envois de fonds pourraient considérablement améliorer les moyens d'existence des populations dans les zones touchées par la crise, mais on en tient rarement compte dans les interventions humanitaires. Pour faciliter les envois de fonds, il a été recommandé d'améliorer les systèmes de communication, d'ouvrir les frontières et de protéger les expéditeurs et les destinataires des envois de fonds⁶.

¹ H. Young, A.M. Osman, Y.R. Aklilu Dale, B. Badri et A.J.A. Fuddle. 2005. *Darfur: livelihoods under siege*. Medford, États-Unis d'Amérique: Feinstein International Famine Center, Tufts University.

² H. Young, K. Jacobson et A.M. Osman. 2009. *Livelihoods, migration and conflict: discussion of findings from two studies in West and North Darfur, 2006-2007*. Medford. États-Unis d'Amérique: Feinstein International Center. Tufts University.

³ B. Korf. 2003. *Conflict – threat or opportunity? War, livelihoods and vulnerability in Sri Lanka*. ICAR Discussion Paper on Institutional Change in Agriculture and Natural Resources No. 1. Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin; K. Savage et P. Harvey. 2007. *Remittances during crises: implications for humanitarian response*. HPG Report 25. Londres, ODI.

⁴ Savage et Harvey (2007), voir note 3.

⁵ N. Palmer. 2005. *Defining a different war economy: the case of Sri Lanka*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management (disponible à l'adresse http://berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue3_palmer.pdf).

⁶ Young et divers collaborateurs. (2005), voir note 1; Young, Jacobsen et Osman (2009), voir note 2; et Savage et Harvey (2007), voir note 3.

■ Adaptations à plus long terme ou permanentes

À mesure que les premières ripostes à court terme à la crise se transforment en adaptations à plus long terme, les crises prolongées peuvent provoquer ou accélérer des transitions à plus long terme ou permanentes.

La transition la plus courante est l'exode rural qui accompagne beaucoup de crises prolongées. Cet exode rural s'est produit dans presque tout le pays. La population de Khartoum a augmenté rapidement, car plus de quatre millions de personnes ont été déplacées au cours des deux décennies de guerre civile dans le sud du pays. La moitié environ des personnes déplacées sont restées dans des zones urbaines, notamment à Khartoum, même après la signature de l'Accord de paix global, au début de 2005. La ville de Nyala, qui est le pôle commercial du Darfour, a vu sa population tripler depuis le début du conflit et compte maintenant plus d'un million d'habitants. On signale des tendances analogues ailleurs: par exemple, on estime que la population urbaine a été multipliée par huit à Luanda

(Angola), par cinq à Kaboul (Afghanistan) et par sept à Juba, dans le sud du Soudan. Ces phénomènes sont en grande partie imputables aux conflits et à la dynamique de l'après-conflit²³. De tels changements dans la répartition de la population entraînent des changements radicaux dans les moyens d'existence, un nombre croissant de personnes dépendant du marché du travail en ville. Comme indiqué ci-dessus, cet afflux peut dépasser les capacités d'absorption du marché urbain du travail et avoir des retombées négatives sur le milieu ambiant. Ces migrations peuvent également mettre en péril les droits des migrants à récupérer les terres qu'ils ont abandonnées dans les zones rurales (voir ci-dessous).

Une autre caractéristique commune des crises prolongées est l'intensification de la compétition entre différents groupes qui avaient peut-être coexisté pacifiquement avant la crise. À mesure que l'économie se contracte (et que la liberté de mouvement se réduit, lors d'un conflit), les pressions sur les moyens d'existence se font plus fortes. C'est notamment ce que l'on constate au Darfour, où la compétition entre les

éleveurs et les agriculteurs s'intensifient pour le contrôle des ressources naturelles, car les deux groupes dépendent de plus en plus de stratégies comme le ramassage d'herbes et de bois de feu pour remplacer les moyens d'existence dont ils disposaient avant le conflit et qui ne sont plus disponibles. Dans la région de Juba, en Somalie, l'intensification de la compétition pour la possession de terres irriguées, causée par le conflit, a entraîné une marginalisation accrue des groupes bantous, qui dépendent de l'agriculture²⁴. De même, dans l'est de la République démocratique du Congo, les agriculteurs se sont déplacés du Lubero central vers les forêts du Lubero occidental pour recommencer à cultiver les terres qu'ils avaient abandonnées à cause du conflit et de l'effondrement des institutions. Les tensions avec les communautés locales et les propriétaires du régime coutumier ont amené à la marginalisation des nouveaux arrivants²⁵.

■ Que faire pour appuyer les moyens d'existence et la sécurité alimentaire lors de crises prolongées?

Que peut-on faire pour appuyer les moyens d'existence et la sécurité alimentaire? On distingue, essentiellement, trois grands types d'intervention: approvisionnement à l'appui des moyens d'existence, protection des moyens d'existence et promotion des moyens d'existence²⁶.

L'approvisionnement à l'appui des moyens d'existence

– qui est le type d'intervention le plus courant – vise à pourvoir aux besoins de base immédiats et à protéger la vie des populations. À ce titre, des distributions gratuites d'aliments sont souvent effectuées; ce type d'intervention sert à pourvoir directement aux besoins alimentaires immédiats, mais il contribue également à soutenir les revenus. C'est cette fonction de soutien des revenus que le PAM avait explicitement en tête lorsqu'il a accru les rations alimentaires au Darfour en 2005-2006, pour permettre aux bénéficiaires de vendre une part accrue de la ration et aider à stabiliser les prix des céréales. D'autres exemples d'approvisionnement à l'appui des moyens d'existence comprennent des interventions comme les bons d'achat, qui peuvent être utilisés pour se procurer des biens et services essentiels. On a largement distribué des poêles à faible consommation de bois au Darfour afin de réduire les dépenses consacrées à l'achat de bois de feu et protéger l'environnement; de plus, on a introduit un système de bons pour la mouture des céréales. En République démocratique du Congo, l'ONG allemande Agro Action a organisé des activités de type «travail contre rémunération», dans le cadre d'un programme de remise en état des routes, pour aider les travailleurs à acheter des aliments et des actifs essentiels, tout en redonnant vigueur aux marchés et aux échanges.

Les interventions de **protection des moyens d'existence** visent à protéger et appuyer les moyens matériels de la

population et éviter des conséquences négatives telles que la cession d'actifs productifs. La plupart des interventions de ce type réalisées au Darfour concernaient des projets menés avec les personnes déplacées ou bien la fourniture d'une assistance à la population rurale pour l'inciter à ne pas migrer vers les villes. Dans les camps de personnes déplacées, les moyens d'existence sont d'habitude programmés de façon à accroître les revenus des PDI, pour qu'elles ne soient pas obligées de prendre de gros risques personnels, par exemple en s'aventurant dans les zones peu sûres pour ramasser du bois de feu. Plusieurs organisations non gouvernementales ont fourni une aide pour sauver la vie des ânes au début du conflit, car ceux-ci sont souvent le seul type de bétail que possèdent les personnes déplacées et jouent un rôle essentiel pour la collecte de l'eau et du bois de feu, ainsi que comme moyen de transport. Du fourrage et des soins vétérinaires ont été fournis et l'espace nécessaire pour confiner les animaux a été aménagé dans les camps.

La promotion des moyens d'existence vise à améliorer les stratégies et les actifs et à appuyer les politiques et les institutions de base qui peuvent dynamiser les moyens d'existence. Par exemple, les projets de formation professionnelle des personnes déplacées peuvent améliorer leur niveau de compétence, et donc leur employabilité une fois passée la crise. Des activités de ce type ont été réalisées pour les personnes déplacées à la suite de la guerre civile entre le Nord et le Sud du Soudan et, plus récemment, pour les personnes déplacées vivant actuellement dans des camps au Darfour. En République démocratique du Congo, l'ONG Action contre la Faim a fourni des services agricoles (multiplication des semences, protection des cultures et vulgarisation agricole) afin d'améliorer les pratiques agricoles. Il faut toutefois noter qu'en général, les organismes humanitaires s'associent rarement à des institutions et des politiques qui pourraient dynamiser les moyens d'existence en pleine crise, notamment en aidant à négocier l'accès aux marchés ou en s'attaquant à des questions de droits fonciers et d'occupation des terres. On considère en effet qu'il s'agit de questions à long terme, alors que les activités humanitaires reposent, pour l'essentiel, sur une planification et un financement à court terme. Ces organismes sont cependant de plus en plus invités à s'occuper de certaines de ces questions contentieuses lorsque la crise se prolonge²⁷ et plusieurs exemples positifs existent, à cet égard. Par ailleurs, on peut penser que les institutions locales et les organisations de la société civile semblent plus souples pour s'occuper de questions foncières. Par exemple, dans l'est de la République démocratique du Congo, les «chambres de paix» (voir pages 26-27) étaient la seule organisation communautaire informelle qui ait joué un rôle dans le règlement des différends locaux concernant la terre (voir pages 25-28), alors qu'au Mozambique (voir pages 48-49) les autorités du système coutumier ont été l'un des piliers de la réforme agraire.

■ Que faire pour améliorer l'efficacité des interventions portant sur les moyens d'existence?

Au cours des 10 dernières années, les acteurs internationaux chargés de l'aide humanitaire ont nettement amélioré leur aptitude à lancer des interventions pour sauver des vies humaines, mais ils n'ont pas perfectionné au même rythme leurs capacités pour tous les types de programmation des moyens d'existence.

On ne peut en effet que s'inquiéter du temps nécessaire pour commencer à programmer les moyens d'existence, lorsqu'une crise se transforme en crise prolongée. La chronologie des interventions humanitaires internationales au Darfour vient illustrer cette affirmation. Ce n'est qu'en 2006/07 – au moins trois ans après le début du conflit – que les organismes humanitaires ont commencé à parler de moyens d'existence et que des crédits ont été disponibles pour leur programmation. Et il ne s'agissait alors que d'une programmation à court terme, axée sur l'approvisionnement à l'appui des moyens d'existence, ou au mieux sur la protection des moyens d'existence. La promotion des moyens d'existence a reçu, quant à elle, bien moins d'attention. Or, il se fait qu'au Darfour, l'urbanisation a progressé rapidement durant la crise et que l'on ne reviendra pas en arrière. On a donc besoin d'une vision de l'économie urbaine de demain et d'une programmation des moyens d'existence qui soit alignée sur cette vision.

À l'avenir, le renforcement de la programmation des moyens d'existence en situation de crise prolongée se fera selon trois axes prioritaires:

1. Il faudra évaluer les moyens d'existence au début de toutes les crises (et pas seulement lors des crises prolongées), en passant en revue les mesures nécessaires pour sauver des vies humaines, mais aussi en analysant les causes de la vulnérabilité à long terme de tous les groupes, face à l'insécurité alimentaire. On pourra ainsi, en toute connaissance de cause, élaborer des stratégies de protection et de promotion des moyens d'existence, qui devront être appliquées dès que la crise sera maîtrisée. Ce type de programmation devra avoir lieu lors de la première phase des interventions, au lieu d'être remis à plus tard.
2. L'analyse qui précède la programmation des moyens d'existence doit prêter attention à la dynamique des conflits et du pouvoir, notamment aux interactions entre des groupes ayant des moyens d'existence différents. Ce principe s'applique non seulement aux crises prolongées causées par des conflits, mais aussi aux catastrophes naturelles. Dans les deux cas, il est fort probable que les inégalités et l'exploitation des plus faibles par les plus forts s'intensifieront, dans le chaos et le climat de gouvernance amoindrie qui prévalent souvent en pareilles circonstances.
3. Les organismes humanitaires doivent être conscients des transitions à plus long terme qui s'amorcent ou s'accroissent lors de crises prolongées – la plus courante étant l'urbanisation – et être prêts à les accompagner. Cette exigence remet en question la planification à court terme qui caractérise la programmation des opérations humanitaires, mais elle permettra de concevoir des interventions plus appropriées, en préparation de l'après-crise.



La parité hommes-femmes dans les crises prolongées

Message clé

Les hommes et les femmes ne sont pas pareillement touchés en cas de crise prolongée. Leurs fonctions différentes et la disparité des traitements qui leur sont réservés jouent un rôle majeur dans la manière dont ces crises interviennent et sont vécues. Une compréhension plus fine de ces différences peut aider les sociétés concernées ainsi que les prestataires d'aide humanitaire et la communauté internationale à apporter une réponse mieux adaptée.

Les différents rôles assignés aux hommes et aux femmes et leur incidence sont partiellement dus à l'inégalité d'accès aux actifs, aux débouchés économiques, aux services, à l'aide en période de crise et à la prise de décisions. Dans nombre de sociétés, les femmes sont ainsi moins éduquées, moins engagées dans l'économie structurée et moins habituées à traiter avec les autorités; leurs ressources productives sont de quantité et de qualité moindres et leur mobilité est soumise à plus de restrictions que celles des hommes. Il est fréquent que les hommes et les femmes subissent très différemment les situations de crise. Dans les conflits armés par exemple, les hommes peuvent être enrôlés de force dans des groupes militaires, voire tués,

tandis que les femmes sont plutôt exposées au risque de violences sexuelles et de déplacement. Dans d'autres types de crise, il arrive que les hommes partent à la recherche d'un autre emploi pendant que les femmes assument une part plus importante des travaux précédemment effectués par les hommes. Ces différences ont une incidence sur les ressources dans lesquelles hommes et femmes peuvent puiser en temps de crise et sur leur aptitude à faire face.

Il est étonnant que les questions de parité aient été globalement négligées dans les débats sur les urgences humanitaires et les crises prolongées. Dans bien des crises, on ne sait pas grand-chose de la situation antérieure de la dynamique des sexes, ce qui rend difficile l'analyse des effets de la crise à court et à long termes. Ces lacunes sont encore aggravées par la rareté des données sur la pauvreté et la vulnérabilité ventilées par sexe dans les situations de crises prolongées²⁸.

■ Les hommes et les femmes ne sont pas pareillement touchés en cas de crise prolongée

Le retentissement des crises prolongées sur les deux sexes s'exprime différemment dans trois grands domaines: l'exploitation sexuelle et la violence sexiste, l'accès aux services sociaux tels que la santé et l'éducation, et les stress exercés sur les stratégies de subsistance et de survie ou sur les mécanismes d'adaptation.

Exploitation sexuelle et violence sexiste

Les personnes vulnérables qui s'efforcent de survivre en période de crise prolongée risquent davantage d'être contraintes à l'exploitation sexuelle. Les femmes et les filles sont les plus à risque, mais les jeunes hommes peuvent aussi en être victimes. La crainte de l'exploitation sexuelle peut aussi contraindre les femmes vulnérables soucieuses de leur sécurité à faire alliance avec des soldats et des hommes en position de pouvoir. Elles se retrouvent souvent en butte à d'autres problèmes, tels que davantage de mauvais traitements, pour finir par être abandonnées, voire peut-être exclues de leur communauté d'origine. Des éléments d'information venant de pays aussi différents que le Myanmar, le Libéria, la Sierra Leone et l'Ouganda montrent que les enfants déplacés sont souvent l'objet d'enlèvements ou embrigadés par des combattants armés²⁹. Les jeunes garçons notamment sont recrutés pour la lutte armée et pour d'autres tâches militaires. Même s'il arrive que des filles se battent au front, elles sont plutôt recrutées à des fins sexuelles et contraintes au mariage. Dans bien des cas, les sévices sont aussi porteurs de préjudices émotionnels, psychologiques, économiques et sociaux³⁰.

Les violences à l'encontre des femmes et des filles sont l'une des plus tragiques conséquences sexistes de l'effondrement des institutions qui caractérise les crises prolongées. Outre qu'elle constitue une violation des droits

de la personne, la violence sexiste a aussi un impact négatif sur le capital humain, car elle dégrade la capacité de production et de reproduction des personnes, l'accès à la santé, à la nutrition, à l'éducation et aux autres ressources productives pour finalement saper les possibilités de croissance économique. Les viols et la violence au sein des foyers causent davantage de décès et d'invalidités chez les filles et les femmes de 16 à 44 ans que le cancer, les accidents de la route, les guerres et le paludisme conjugués³¹.

Accès aux services sociaux tels que la santé et l'éducation

La mauvaise gouvernance et le manque de ressources et de capacités entravent l'offre de services publics autant que l'aptitude des ménages à investir dans l'éducation et la santé. Cette situation est lourde de conséquences pour les mères comme pour les enfants, et se traduit notamment par une forte incidence de mortalité maternelle.

La mortalité maternelle est élevée dans les pays qui traversent ou ont connu une crise prolongée, tout en subissant une insécurité alimentaire chronique (figure 10). Le taux moyen de mortalité maternelle (nombre de décès maternels pour 100 000 naissances vivantes durant une année donnée) dans les 22 pays en situation de crise prolongée est près de quatre fois supérieur à la moyenne mondiale, et il s'accroît notablement en fonction de la durée de la crise.

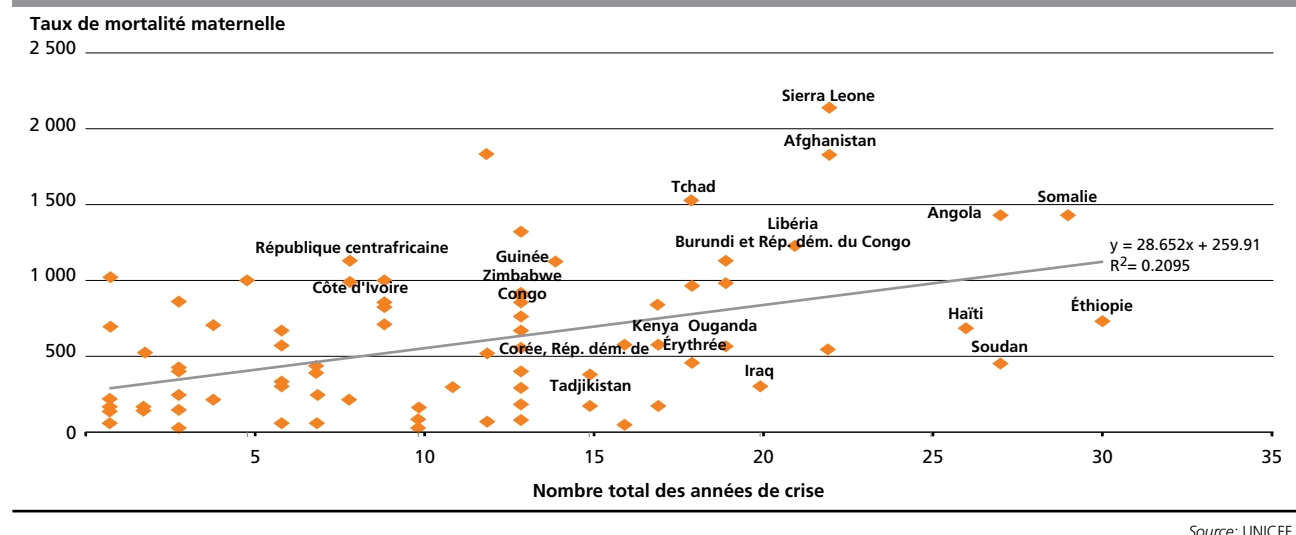
Les disparités entre les sexes sont aussi patentes dans l'accès à l'éducation. Dans les pays en crise prolongée, les filles ont généralement moins accès à l'éducation que les garçons, surtout au niveau du secondaire.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de ces disparités. Ainsi, lorsque les ressources du ménage sont insuffisantes, les garçons sont souvent prioritaires pour l'accès à l'éducation³². Les crises prolongées peuvent entraîner des taux d'abandon plus élevés de la part des filles qui sont souvent contraintes d'assumer une part croissante des travaux ménagers³³. Si les écoles ferment et que les enfants doivent couvrir de plus grandes distances pour se rendre à l'école, les parents choisissent parfois de ne pas exposer leurs filles aux dangers inhérents à ces déplacements, particulièrement les violences sexuelles³⁴.

On constate une corrélation entre les mauvais résultats scolaires des filles et une forte incidence de la malnutrition. En effet, les risques de retard de croissance chez les enfants chutent d'environ 4 à 5 pour cent à raison de chaque nouvelle année d'enseignement formel suivi par les mères³⁵. La raréfaction des moyens de subsistance peut aussi accroître la vulnérabilité des filles et des femmes à plus long terme. En dépit de cette situation, l'investissement public en faveur de l'éducation dans les pays en crise prolongée est généralement faible, et il en va de même des investissements réalisés dans le cadre de l'aide (voir les pages 29-34).

FIGURE 10

La mortalité maternelle est généralement élevée dans les pays en situation de crise prolongée et elle s'accroît en fonction de la durée de la crise.



Stress exercés sur les stratégies de subsistance et de survie ou sur les mécanismes d'adaptation

Les crises prolongées mettent en péril les moyens de subsistance, essentiellement en limitant l'accès aux débouchés économiques, en réduisant les possibilités d'investissement et en détériorant ou en détruisant les actifs du ménage. Les femmes sont souvent surreprésentées dans les régions en crise puisque ce sont surtout les hommes qui partent à la recherche d'un travail ou sont enrôlés dans les opérations militaires. Il en résulte un profond bouleversement de la structure démographique dans les régions touchées par les crises, avec une forte proportion de ménages dirigés par des femmes. Ces ménages sont particulièrement vulnérables, car ils abritent fréquemment une forte proportion de personnes âgées et d'enfants, et ont de maigres moyens et un accès limité aux ressources³⁶. Le Libéria en donne un exemple éloquent. En 2005, 14 ans après le début du conflit armé, plus de la moitié des familles étaient monoparentales, et elles étaient dirigées par des femmes dans la plupart des cas. De plus, on comptait de nombreuses mères célibataires d'enfants nés hors mariage, fréquemment à la suite de viols. Ces femmes sont extrêmement vulnérables face à l'isolement social et à la discrimination³⁷.

Les relations entre les membres du ménage et les rôles dévolus aux deux sexes sont également affectés, mais le débat reste ouvert quant à l'ampleur et à la persistance de la modification des rôles sexospécifiques imputable aux crises et aux conflits. Ces derniers ont pour effet de démanteler nombre de rôles et obstacles traditionnels et peuvent dégager de nouvelles opportunités pour les femmes du point de vue des moyens de subsistance, des rôles économiques et des postes de direction au sein de la communauté. Elles peuvent intervenir plus directement

dans les affaires économiques et commencer à assumer des tâches réservées aux hommes en période «normale». Par exemple, pendant la guerre civile au Sri Lanka, les femmes des zones rurales se sont plus impliquées dans la commercialisation, car les hommes risquaient davantage d'être arrêtés aux postes de contrôle de l'armée ou par les rebelles³⁸.

Toutefois, les rôles assignés aux deux sexes ne sont que temporairement modifiés et les schémas préexistants se rétablissent une fois la crise passée. Ainsi, l'insécurité des zones urbaines du Zimbabwe en 2006 a conduit de nombreux hommes à retourner vers leurs villages d'origine, ce qui a entraîné une chute brutale des revenus des ménages. L'écart des revenus entre hommes et femmes a donc été temporairement réduit. L'embellie économique de 2007 a toutefois fourni moins de débouchés aux femmes qu'aux hommes, principalement en raison des normes sociales rigides qui les cantonnent dans des rôles de gardiennes du foyer³⁹. De fortes disparités sont donc réapparues dans les zones rurales du Zimbabwe compte tenu du peu de reconnaissance et de valeur accordées au travail domestique des femmes, sans compter les lourdes contraintes qui pèsent sur leur mobilité et les empêchent de s'engager dans des activités économiques hors du ménage.

De même, l'impact démographique de la crise au Libéria a clairement contribué à l'avancement des femmes qui jouent aujourd'hui un rôle majeur dans la production de cultures alimentaires et la transformation des produits agricoles. Toutefois, leur participation à la production de cultures de rente et aux autres activités agricoles lucratives reste entravée par une inexorable division du travail selon le sexe, ce qui a pour effet de réduire la sécurité alimentaire des ménages ainsi que la productivité du secteur agricole dans son ensemble⁴⁰.

■ Intégration de la parité hommes-femmes dans les interventions menées dans les situations de crise prolongée

Par définition, l'aide humanitaire et les premières activités de relèvement en cas de crises prolongées interviennent dans des situations difficiles. Il est donc compréhensible qu'elles soient souvent focalisées sur l'essentiel: sauver des vies, livrer les fournitures essentielles, protéger les droits fondamentaux de la personne et tenter de mettre en place le fondement social et économique d'un relèvement durable. Face à l'urgence de ces défis, les questions de parité peuvent paraître hors de propos ou sans grande importance.

Pourtant, dans la plupart des cas, l'adoption d'une perspective fondée sur les sexospécificités dans l'action humanitaire peut contribuer à relever les défis les plus évidents. D'après un rapport de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), «la prise en compte des conditions spécifiques à chaque sexe permet de mieux définir et de comprendre les vulnérabilités et les capacités, peut aider les organisations humanitaires à acheminer les ressources à ceux qui en ont le plus besoin et peut également contribuer à mobiliser une proportion importante de la population dont les capacités sont souvent sous-estimées»⁴¹.

Pour intégrer les considérations de parité dans les politiques et programmes conduits en cas de crise humanitaire, la première étape consiste à réaliser une solide analyse des vulnérabilités et impacts différents induits par les crises ainsi que des points forts et des aptitudes des deux sexes. Cette analyse permet aux planificateurs de cibler les personnes confrontées aux conditions les plus défavorables ou au moins de s'assurer que leurs besoins ne sont pas négligés. Il a été prouvé qu'en l'absence d'analyse préalable de la situation respective des hommes et des femmes, les programmes humanitaires peuvent faire plus de mal que de bien⁴².

Deuxièmement, il est important de veiller à ce que les programmes menés sur le terrain tiennent compte des disparités de situation entre les deux sexes. Ces programmes doivent s'attacher à résorber les inégalités existantes, mais aussi à sécuriser et à développer les actifs de manière à autonomiser les victimes des crises (par exemple en assurant la sécurité et la sûreté de l'accès aux terres, au financement et aux autres ressources productives pour les femmes et les jeunes). Les éléments recueillis montrent que les programmes de secours qui tiennent compte des sexospécificités permettent d'éviter la propagation de la malnutrition et favorisent un relèvement plus rapide et plus généralisé de la production alimentaire et des autres facteurs de subsistance⁴³.

Troisièmement, les interventions humanitaires doivent sciemment s'assurer que les institutions adoptent un point de vue fondé sur la parité où les besoins et les droits des hommes comme des femmes sont reconnus et pris en compte. À cet effet, les groupes communautaires et les réseaux professionnels (y compris les organisations de femmes), les organisations de la société civile et les autres organisations doivent participer au dialogue engagé dans le but de reconstruire les vies et les moyens de subsistance des victimes de crises prolongées.

Le quatrième domaine où les considérations de parité pourraient être intégrées dans les interventions conduites en réponse aux crises prolongées est la prestation de services sociaux qui ne doivent pas être limités à la santé et l'éducation. Il ressort de l'analyse présentée ci-dessus que les femmes subissent l'impact des crises prolongées sur la santé et l'éducation plus que les hommes. Améliorer l'accès à la santé et l'éducation, notamment pour les femmes, aurait un effet positif à long terme sur le développement social et économique des communautés soumises à des crises prolongées.



Les enseignements tirés des interventions communautaires et leur application

Message clé

Les dispositifs institutionnels et socio-économiques en vigueur avant l'apparition d'une crise prolongée – ou mis en place pour la surmonter – peuvent offrir une base durable permettant de s'atteler aux causes profondes de la crise et de reconstruire les moyens de subsistance après coup.

Les organisations d'aide humanitaire et de développement ont souvent tendance à ignorer le rôle que peuvent jouer les organisations et institutions locales dans les crises prolongées et les programmes de redressement pour l'après crise. Cette section s'inspire d'informations issues d'études de cas réalisées en République démocratique du Congo, au Libéria, en Sierra Leone et au Soudan pour montrer que les dispositifs institutionnels et socio-économiques informels

constituent une base solide pour s'attaquer aux causes sous-jacentes de la crise, réhabiliter les moyens de subsistance et améliorer la sécurité alimentaire. Ces études de cas font valoir que l'évaluation de la situation ne doit pas se borner à identifier les besoins humanitaires immédiats, mais qu'elle doit comporter une analyse du contexte institutionnel et socio-économique local ainsi que des rôles que peuvent jouer les organisations et institutions locales.

Les quatre pays examinés dans cette section ont tous été victimes de conflits internes et externes prolongés dont deux perdurent, au moins dans certaines zones qui ne sont ni en paix, ni en guerre. Les causes des conflits et l'effondrement global des institutions caractéristique de ces pays (ou de certaines de leurs régions) diffèrent, malgré nombre d'éléments communs tels que la concurrence pour l'accès aux terres, les conflits relatifs aux zones riches en ressources naturelles, les mécanismes d'exclusion sociale et une mauvaise gouvernance généralisée.

L'une des conséquences majeures de ces crises a été la dramatique aggravation de la sécurité alimentaire dans les pays ou régions affectées. En Sierra Leone par exemple, on comptait deux millions et demi de personnes sous-alimentées (46 pour cent de la population) en 2004-2006, à savoir 600 000 de plus que lorsque la guerre a démarré, tandis qu'en République démocratique du Congo, la prévalence de la sous-alimentation a grimpé de 26 pour cent durant la période 1990-1992 à son niveau actuel de quelque 70 pour cent. Au Soudan, alors que les tendances nationales affichent une moindre prévalence de la sous-alimentation, l'insécurité alimentaire s'est aggravée dans les régions victimes de conflits, comme le sud du pays⁴⁴. En outre, les crises entraînent généralement des déplacements massifs de populations et la perturbation des systèmes de subsistance sur lesquels elles comptaient⁴⁵. Ces conséquences enclenchent à leur tour le cercle vicieux de l'instabilité politique, de l'effondrement des services publics et des conflits entre différents groupes de population qui entrent en concurrence pour l'accès aux ressources et services restants et leur contrôle.

Face à l'affaiblissement ou à la dislocation des services publics, les gens se tournent vers les initiatives locales, souvent fondées sur des institutions traditionnelles, pour obtenir les services élémentaires. Ces institutions se sont souvent avérées efficaces et résilientes dans des situations chaotiques.

■ Les institutions locales et le relèvement à l'issue des conflits

Les nombreuses études réalisées sur des pays en crise prolongée ont mis en évidence des changements institutionnels et socio-économiques locaux qui ont permis de résoudre certaines des causes structurelles de ces crises et qui pourraient offrir un fondement viable aux activités de relèvement post-conflit.

En Sierra Leone par exemple, de nombreuses communautés ont créé de solides réseaux informels et des institutions locales, en partie pour remédier à l'anéantissement des structures nationales⁴⁶. Une étude a constaté que trois ans après la fin de la guerre civile, les mesures d'action collective et de mobilisation des communautés locales – y compris le nombre de réunions communautaires et de membres enregistrés – étaient plus nombreuses dans les zones où les civils avaient été les plus exposés aux violences de la guerre que dans celles qui avaient été davantage préservées⁴⁷.

Selon un rapport sur l'emploi des jeunes en Sierra Leone produit en 2009 par la Banque mondiale, on a constaté chez les jeunes une poussée de la mobilisation sociale qui s'est spontanément organisée après la guerre, avec notamment la création de coopératives commerciales, de groupes voués au développement d'une chefferie, d'une section ou d'un district, et de groupements de métiers comme les associations de coursiers à vélo ou de marchands de cassettes. Dans le seul district de Kono, une étude réalisée par une ONG a dénombré 141 groupes dont les adhérents représentent plus de 17 000 jeunes⁴⁸.

D'après une étude de terrain réalisée en 2004 et 2008 à Kayima (Sierra Leone), un village situé dans la chefferie de Sandor qui a toujours fourni la main-d'œuvre minière non qualifiée, les tensions entre les chefs et les jeunes au sujet des droits fonciers et de la rente minière se sont apaisées pendant la période d'étude car «les déplacements de population durant la guerre ont engendré un sentiment nouveau d'autonomie chez les gens de tous âges». Les jeunes ont montré un intérêt nouveau pour l'agriculture et pour la vie familiale au sein du village et se sont détournés des emplois mal payés dans les mines de diamants. Soixante-huit pour cent des personnes interrogées à Kayima étaient membres de coopératives de métiers ou de clubs sociaux qui avaient joué un rôle déterminant pour faciliter leur retour à l'agriculture dans de bonnes conditions. Avec le retour des ouvriers précédemment employés à la mine et d'autres personnes déplacées pendant le conflit, la masse de la main-d'œuvre familiale s'est accrue et les résidents locaux peuvent désormais cultiver des exploitations de plus grande taille⁴⁹.

De même, dans l'est de la République démocratique du Congo, les populations locales se sont tournées vers leurs propres institutions pour résoudre les problèmes d'accès aux terres qui alimentaient le conflit. Ils ont créé des «chambres de paix» composées d'anciens pour démêler les différends fonciers et trouver des compromis entre les agriculteurs concernés. Certaines associations locales ont également œuvré, au-delà de la résolution des conflits, en instituant des champs collectifs, en établissant des systèmes de microcrédit, en informant les agriculteurs de leurs droits fonciers au moyen d'informations sur le cadre légal régissant l'accès à la terre et en militant au niveau national pour faire modifier les lois foncières en vigueur. En dépit de leur dynamisme et de leur potentiel de développement, notamment dans l'action

menée contre les causes profondes de l'insécurité alimentaire, les associations locales et les chambres de paix n'avaient pas de capacités techniques et financières et leur rôle potentiel en tant que moteur de la lutte contre certaines des causes sous-jacentes de conflit et d'insécurité alimentaire a rarement été reconnu et intégré dans les plans d'action des organisations engagées sur le terrain⁵⁰.

Les institutions informelles ont joué un rôle capital dans la survie et la sécurité alimentaire des populations pendant la guerre civile qui a ravagé le Libéria de la fin des années 80 à 2003 tandis qu'après le conflit, les «associations de développement» locales ont été les moteurs de la restauration du dispositif de gouvernance, de l'apport de protection sociale, de la remise en état des infrastructures, de la promotion de la sécurité alimentaire et de la sécurité des moyens de subsistance. Citons notamment les réseaux claniques et les groupements de membres ou «associations de développement» tels que le syndicat de Dugbe River, dans le Comté de Sinoe, et l'association de développement Seletorwaa, dans le District de Yarwin-Mehnsonnoh, qui ont été constitués pour s'attaquer aux causes du conflit et à son retentissement sur les moyens de subsistance. Ces organisations ont établi des mesures de protection sociale pour les populations vulnérables et victimes de l'insécurité alimentaire, résolu des conflits et créé des infrastructures sociales et physiques telles que des dispensaires, des routes, des halles et des salles communautaires⁵¹.

Ces observations témoignent avant tout de l'extraordinaire résilience des populations locales face aux conflits. Elles montrent aussi que les crises ne font pas que des ravages: elles peuvent aussi avoir d'importantes retombées positives au plan institutionnel et social, notamment une conscience politique accrue et une poussée de l'action collective spontanée. S'ils sont reconnus et bien gérés, ces changements peuvent puissamment contribuer à pérenniser le relèvement à l'issue des conflits et constituent des points de départ pour les organismes d'aide qui peuvent apporter une assistance plus créative et plus stimulante, outre la simple distribution de l'aide. Il y a cependant un risque que les élites locales exploitent cette évolution à leurs propres fins tandis que le financement inconsideré de ces activités par les organismes de développement pourrait rendre les organisations locales dépendantes de l'aide. Travailler à leurs côtés exige donc un suivi et une analyse prudente de la situation pour s'assurer que les efforts engagés pour améliorer le bien-être des populations ne sont pas détournés à d'autres fins.

■ Construction et reconstruction des institutions locales

L'expérience de plusieurs pays montre comment les investissements de l'État, de la société civile et des organismes de développement peuvent s'appuyer sur les mutations sociales et institutionnelles locales pour les amplifier.

Les écoles pratiques d'agriculture en Sierra Leone sont un bon exemple de la manière dont ces investissements contribuent à remédier à certaines des causes structurelles et des conséquences des conflits. L'État et ses partenaires pour le développement ont lancé cette initiative dès la fin de la guerre en 2002. Le programme avait principalement pour objectifs de restaurer la confiance des communautés rurales saccagées par la guerre civile et de former des agriculteurs, dont beaucoup étaient jeunes et sans expérience, en leur enseignant les principes de base de la culture, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles. Il visait aussi en partie à développer un sens de la responsabilisation chez les prestataires de services aux communautés agricoles, dans les services publics comme dans les organisations de la société civile. On y voyait le moyen de renforcer et de décentraliser des services publics déjà défaillants qui avaient périclité pendant la guerre⁵².

Les écoles pratiques d'agriculture constituaient aussi l'occasion unique d'aider les jeunes, qui n'avaient reçu aucune éducation pendant les années de guerre, à devenir des agriculteurs à même de se développer durablement. Depuis leur création, quelque 75 000 agriculteurs, représentant environ 3 000 groupements ruraux, ont mené à bien la formation offerte par ces écoles pratiques administrées par le ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Sécurité alimentaire ou par les programmes de vulgarisation des ONG. Les jeunes représentaient 60 pour cent des participants aux écoles pratiques d'agriculture créées entre 2004 et 2007 dans le cadre des programmes financés par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). La plupart des lauréats sont retournés travailler pour des organisations établies ou ont créé de nouvelles organisations paysannes dans leur communauté. En Sierra Leone, les évaluations indépendantes d'impact ont montré que ces écoles ont contribué à pérenniser les initiatives communautaires et à reconstruire des organisations paysannes autosuffisantes.

Une expérience semblable a été menée dans le sud du Soudan où un programme novateur de santé animale s'est appuyé sur les capacités des organisations et institutions locales pour mettre en place des services communautaires qui ont contribué à la lutte contre la peste bovine⁵³.

Les premières mesures engagées entre 1989 et 1992 dans le cadre de l'Opération survie au Soudan (OLS) pour combattre la peste bovine dans la région reposaient sur une approche descendante, avec l'intervention d'agents de santé vétérinaire dûment formés et la mise en place d'une chaîne du froid pour la distribution des vaccins. Aucune institution locale n'a été associée à cette action parce que l'OLS ne voulait pas risquer d'être associée aux protagonistes de la guerre civile. Ce manque d'adhésion locale a toutefois signé l'échec de ces premiers efforts.

En 1993, l'OLS a changé de stratégie et a adopté une démarche communautaire fondée sur les institutions locales telles que les associations informelles d'éleveurs. Les

institutions traditionnelles, comme les groupes d'anciens et les associations de parentèle, ont participé au processus de planification tandis que des vaccins thermostables contre la peste bovine ont été distribués aux pasteurs à qui on a appris à les administrer. Cette nouvelle approche a rapidement porté ses fruits. Plus d'un million de têtes de bétail ont été vaccinées en 1995 dans le cadre du programme OLS, contre seulement 140 000 en 1993. Les flambées de peste bovine ont chuté de 11 en 1993 à une seulement en 1997. Le sud du Soudan n'a connu aucune flambée confirmée depuis 1998.

Les expériences de la Sierra Leone comme du Soudan montrent qu'il est possible de conduire des programmes de sécurité alimentaire fondés sur les moyens de subsistance dans les situations de crise prolongée. Ils exigent la volonté d'appliquer des démarches visant à préserver les moyens de subsistance, une coordination à la fois solide et souple fondée sur le contrôle des ressources et un recours systématique aux évaluations de l'impact des interventions sur les moyens de subsistance. La participation des institutions locales et l'approche des parties en conflit sont indispensables à la réussite de ces programmes.

Les études de cas réalisées au Libéria, en Sierra Leone et au Soudan montrent que les dispositifs socio-économiques et

institutionnels informels en place avant une crise prolongée ou établis pour y faire face peuvent offrir une base solide pour s'attaquer aux causes profondes de la crise et réhabiliter les moyens de subsistance une fois la crise passée. En République démocratique du Congo, l'étude de cas montre au contraire que les évaluations réalisées par les organismes d'aide et de développement sont trop souvent focalisées sur l'identification des besoins immédiats et que les capacités et possibilités d'intervention des organisations locales dans la planification et l'exécution des programmes sont fréquemment ignorées.

L'expérience du Libéria et de la Sierra Leone illustre à quel point il est important de s'atteler à l'exclusion sociale et économique des jeunes. Bien que cette question soit souvent négligée, elle constitue un puissant ferment de conflit et doit être prise en compte pour que le relèvement post-conflit soit durable et efficace.

L'enseignement que l'on peut tirer de tout ceci est que les organisations d'aide humanitaire et de développement devraient fonder leur action pendant et après un conflit sur une évaluation bien plus vaste que les besoins humanitaires immédiats comprenant une analyse de l'évolution du contexte socio-économique et institutionnel local.



Interventions nationales et internationales face aux crises prolongées

Analyse des volumes d'aide en faveur des pays confrontés à des crises prolongées

Message clé

L'aide publique au développement (APD) subvient dans une large mesure aux dépenses publiques dans les plupart des pays confrontés à des crises prolongées. Toutefois, l'APD octroyée à ces pays reste quantitativement faible et inégalement répartie, avec de graves insuffisances de financement dans certains secteurs tels que l'agriculture, et elle n'est pas assez liée aux objectifs de développement.

Ail l'aide aux pays confrontés à des crises prolongées est un outil capital qui permet d'atténuer les effets de l'insécurité alimentaire et d'en combattre les causes structurelles. Comme indiqué plus haut (voir pages 13-14), les pays en situation de crise prolongée sont caractérisés par une dépendance relativement forte à l'égard de l'assistance humanitaire. Dans la majorité d'entre eux, une part importante des investissements publics – qu'il s'agisse d'écoles, de routes, de chemins de fer ou de mise en valeur des terres – est également financée par l'aide. Dans les 18 pays en situation de crise prolongée pour lesquels on dispose de données, les fonds d'origine extérieure ont constitué environ 80 pour cent de la formation brute de capital en 2007, traduisant une dépendance importante vis-à-vis de l'aide extérieure⁵⁴. La présente section examine les tendances de l'aide et les volumes dont ont bénéficié les pays en situation de crise prolongée entre 2000 et 2008 ainsi que leurs incidences en matière de politiques⁵⁵. Les tendances lourdes tranchent avec les données provenant des pays les moins avancés (PMA)⁵⁶; l'Afghanistan et l'Iraq ont été exclus parce que l'augmentation exponentielle de l'aide publique au développement accordée à ces deux pays risquait de fausser l'analyse globale des flux d'aide vers les pays en situation de crise prolongée. Dans le cas de l'Iraq, l'aide au développement est passée de 23 millions à 2,8 milliards d'USD entre 2000 et

2008, soit multipliée par plus de 120, tandis que les volumes en faveur de l'Afghanistan ont été multipliés par plus de 50, de 63 millions d'USD en 2000 à 3,5 milliards d'USD en 2008. Ces accroissements sont liés aux conflits et aux préoccupations sécuritaires et anti-terroristes qui ont touché ces deux pays et, dans une certaine mesure, quelques autres pays en situation de crise prolongée.

D'après les tendances récentes, les critères de sécurité occupent une place plus importante dans l'allocation et le ciblage de l'assistance humanitaire – un phénomène souvent décrit comme la «sécurisation de l'aide». Cette tendance repose sur l'idée que la sécurité est une condition préalable à la sortie d'une situation de crise. Toutefois, certains observateurs s'inquiètent du fait que le ciblage de l'aide en fonction de critères de sécurité – et non de critères fondés sur la pauvreté ou la situation humanitaire – attribue une aide disproportionnée aux pays ou aux régions touchés par des conflits au détriment d'autres pays ou régions ayant des besoins équivalents, où l'aide peut avoir un impact plus positif sur le développement et les conditions humanitaires.

■ L'aide au développement et l'aide humanitaire sont en hausse mais un nouvel équilibre s'impose

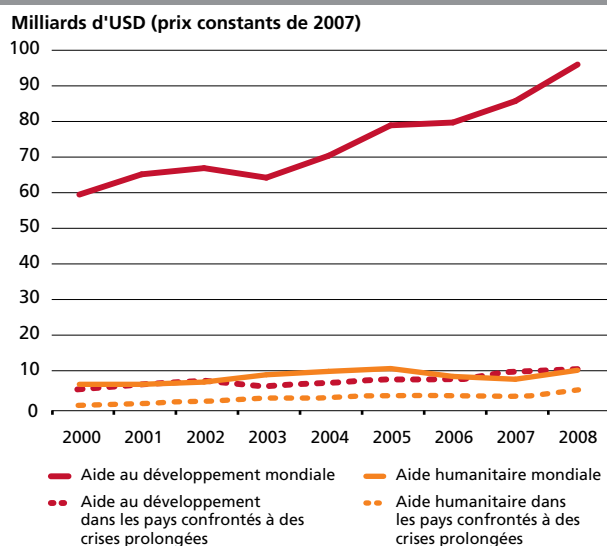
À l'échelle mondiale, la croissance combinée de l'aide publique au développement et de l'aide publique à vocation humanitaire a été d'environ 60 pour cent entre 2000 et 2008 (figure 11). L'aide au développement est passée de 59,2 milliards d'USD en 2000 à 95,2 milliards d'USD en 2008 tandis que l'assistance humanitaire, qui se chiffrait à 6,7 milliards d'USD en 2000 a atteint 10,7 milliards d'USD en 2008 (en prix constants de 2007).

L'aide au développement⁵⁷

L'aide au développement destinée aux pays en situation de crise prolongée (à l'exclusion de l'Iraq et de l'Afghanistan) a

FIGURE 11

À l'échelle mondiale, l'aide au développement et l'aide humanitaire publiques ont augmenté d'environ 60 pour cent entre 2000 et 2008



Note: Les données pour les pays confrontés à des crises prolongées excluent l'Afghanistan et l'Iraq.

Source: Base de données en ligne du CAD-OCDE.

crû légèrement plus vite que la moyenne globale pendant la période considérée, passant de 5,5 milliards d'USD à 11,0 milliards d'USD, soit une augmentation de 100 pour cent entre 2000 et 2008. Elle était toutefois partie d'un niveau très bas en 2000 (5,5 milliards d'USD) avec 9 pour cent de la totalité de l'aide au développement, pour atteindre en 2008 un volume qui ne représentait que 12 pour cent du chiffre total. De 2000 à 2002, la valeur moyenne par habitant était de 17,87 USD, montant inférieur à la moyenne par habitant pour les PMA, qui atteignait 28,69 USD. Il n'est guère étonnant que, dans 14 pays en situation de crise prolongée, le taux moyen de l'aide au développement par habitant soit resté inférieur à la moyenne enregistrée pour les PMA pendant la période la plus récente pour laquelle on dispose de chiffres (2006-2008; figure 12).

L'assistance humanitaire aux pays en situation de crise prolongée (hors Afghanistan et Iraq) a augmenté régulièrement, jusqu'à quintupler entre 2000 et 2008, passant de 978 millions à 4,8 milliards d'USD. Globalement, l'assistance humanitaire destinée à l'Afghanistan et à l'Iraq a également affiché une croissance importante. Pour l'Afghanistan, l'assistance humanitaire a grimpé de 155 millions d'USD en 2000 à 802 millions en 2008. De son côté, l'Iraq recevait 141 millions d'USD d'aide humanitaire en 2000, montant qui avait plus que doublé en 2008 pour atteindre 359 millions d'USD, avec un maximum de 1,2 milliard d'USD en 2003. Pendant la même période, l'aide humanitaire s'est de plus en plus concentrée sur les pays en situation de crise prolongée; la part des flux mondiaux d'assistance humanitaire qui est revenue à des pays confrontés à des crises prolongées a triplé pendant la période

à l'étude, passant de 15 à 45 pour cent (56 pour cent en incluant l'Iraq et l'Afghanistan). Le montant de l'assistance humanitaire par habitant a beaucoup varié entre les pays et selon les années, ce qui n'est pas surprenant vu qu'elle vise les situations d'urgence (figure 13). Toutefois, contrairement à ce qu'on constate pour l'aide au développement, dans la totalité des pays en situation de crise prolongée la moyenne de l'aide humanitaire par habitant a dépassé le chiffre moyen pour les PMA.

■ L'analyse sectorielle des flux d'aide révèle un financement insuffisant de secteurs essentiels pour la sécurité alimentaire

La présente analyse de la répartition sectorielle des flux d'aide se concentre sur l'agriculture et l'éducation – deux secteurs particulièrement cruciaux pour la sécurité alimentaire. Malheureusement, l'organisation des données relatives à l'APD exclut l'analyse détaillée du financement des catégories d'activités qui semblent revêtir le plus d'importance lors des crises prolongées, à savoir notamment la promotion des moyens d'existence ou la protection sociale.

Si on considère les engagements pris au titre de l'APD pour la période 2005-2008, l'agriculture ne bénéficie que de 3,1 pour cent de l'assistance reçue par les pays en situation de crise prolongée (figure 14), contre une moyenne de 5,8 pour cent dans les PMA. Le secteur agricole assure pourtant en moyenne 32 pour cent du PIB moyen des pays confrontés à des crises prolongées et 62 pour cent de l'emploi (voir le tableau 2 de l'Annexe), proportions comparables à celles de l'ensemble des PMA. Les études de cas présentées dans le présent rapport (voir en particulier les pages 18 à 22) illustrent l'importance des moyens d'existence agricoles et ruraux pour les groupes les plus touchés par les crises prolongées.

De même, le pourcentage de l'aide au développement consacrée à l'éducation est très faible dans les pays en situation de crise prolongée (3,8 pour cent, comparé à une moyenne de 9,6 pour cent dans les PMA), tandis que l'éducation de base (primaire) reçoit à peine 1,6 pour cent contre une moyenne de 3,5 dans les PMA.

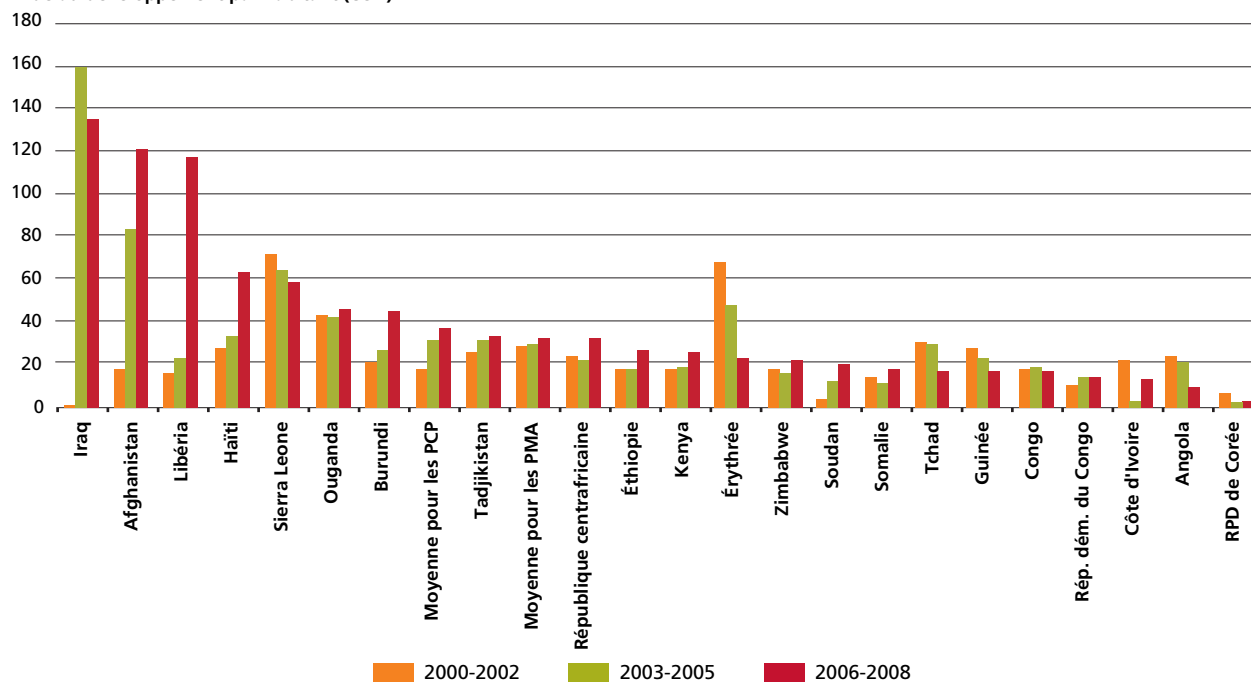
Dans tous les pays en situation de crise prolongée (22 en tout) sauf trois (Angola, Érythrée et Guinée), le pourcentage de l'aide au développement consacrée à l'éducation primaire est moins élevé que le pourcentage moyen relevé pour les PMA (figure 15). Mais en raison du faible niveau de l'APD par habitant dans ces pays, les flux d'aide destinés à l'éducation de base ne peuvent être que limités.

L'éducation joue pourtant, sur le long terme, un rôle essentiel dans l'instauration de la sécurité alimentaire. Il est largement prouvé qu'investir dans l'éducation, surtout dans l'éducation de base, contribue à réduire la faim et la malnutrition en augmentant la productivité des petits exploitants et des agriculteurs de subsistance. De faibles résultats scolaires sont associés à des niveaux élevés de

FIGURE 12

Les schémas de l'aide au développement par habitant varient largement entre pays confrontés à des crises prolongées

Aide au développement par habitant (USD)



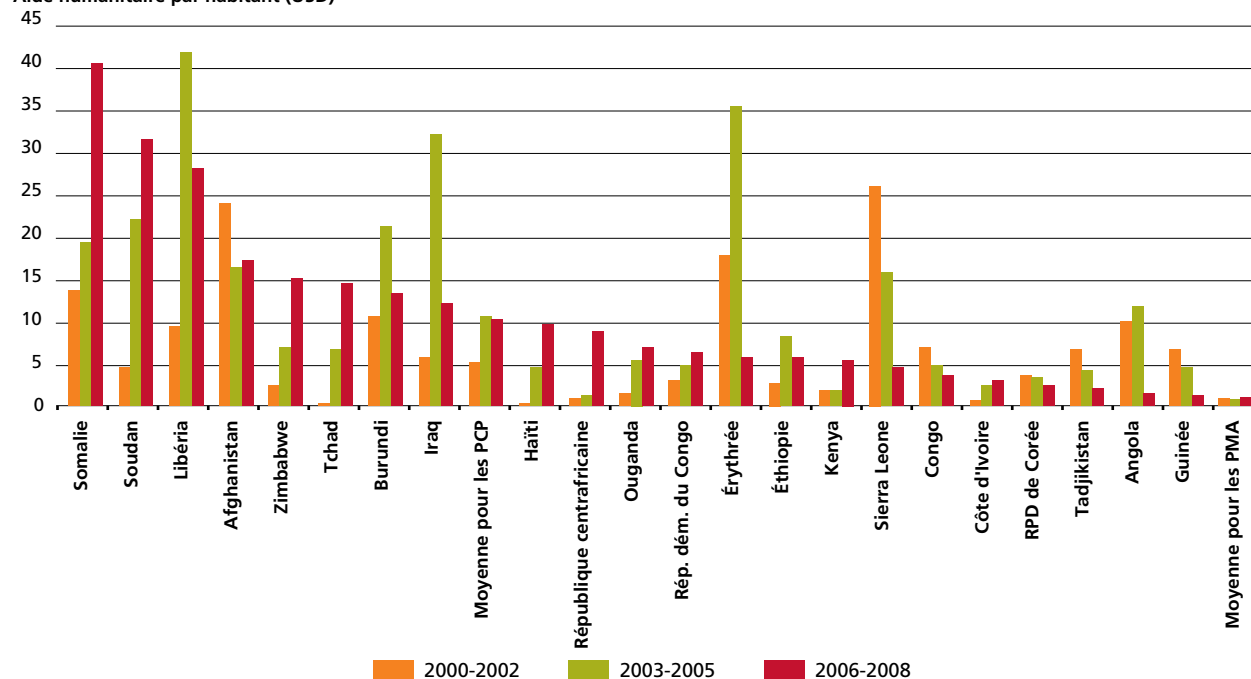
Note: PCP = pays confrontés à des crises prolongées; PMA = pays les moins avancés (à l'exclusion des pays confrontés à des crises prolongées).

Sources: Base de données en ligne du CAD-OCDE; page des Indicateurs du développement dans le monde, sur le site web de la Banque mondiale.

FIGURE 13

L'aide humanitaire est très irrégulière d'une année à l'autre mais, pour les pays confrontés à des crises prolongées, le volume moyen est supérieur à celui des pays les moins avancés

Aide humanitaire par habitant (USD)



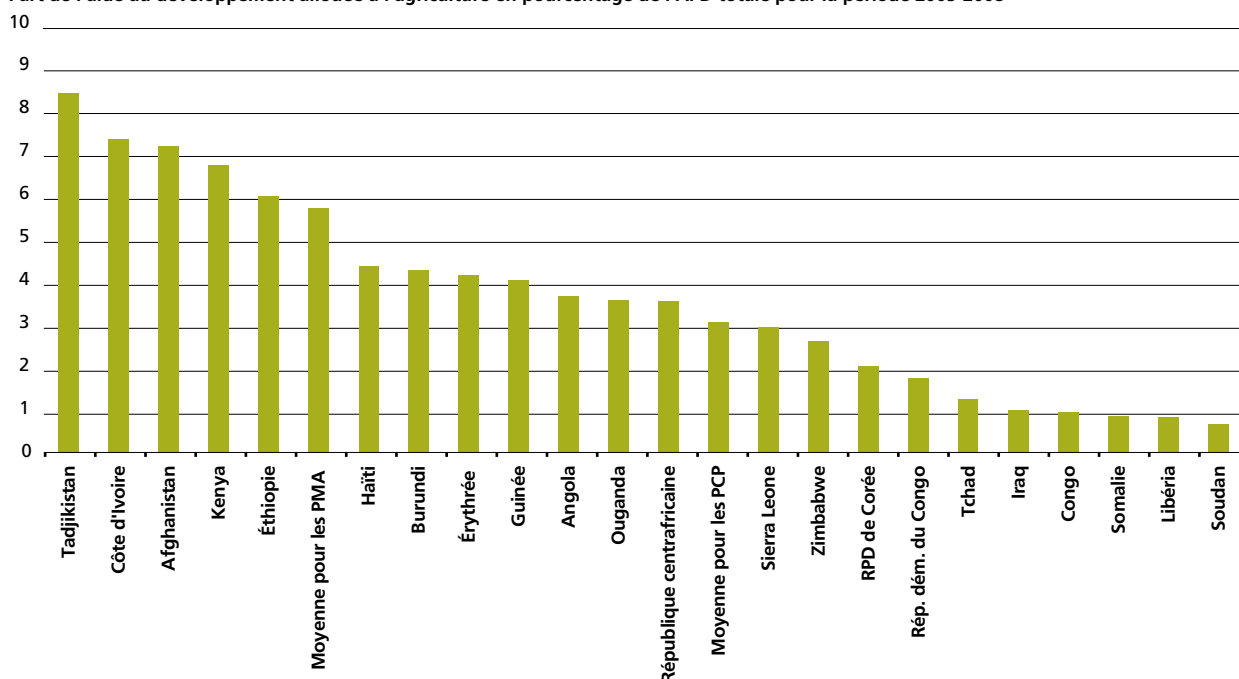
Note: PCP = pays confrontés à des crises prolongées; PMA = pays les moins avancés (à l'exclusion des pays confrontés à des crises prolongées).

Sources: Base de données en ligne du CAD-OCDE; page des Indicateurs du développement dans le monde, sur le site web de la Banque mondiale.

FIGURE 14

L'agriculture, vitale pour l'économie des pays confrontés à des crises prolongées, ne reçoit pourtant qu'une part modeste de l'aide au développement

Part de l'aide au développement allouée à l'agriculture en pourcentage de l'APD totale pour la période 2005-2008

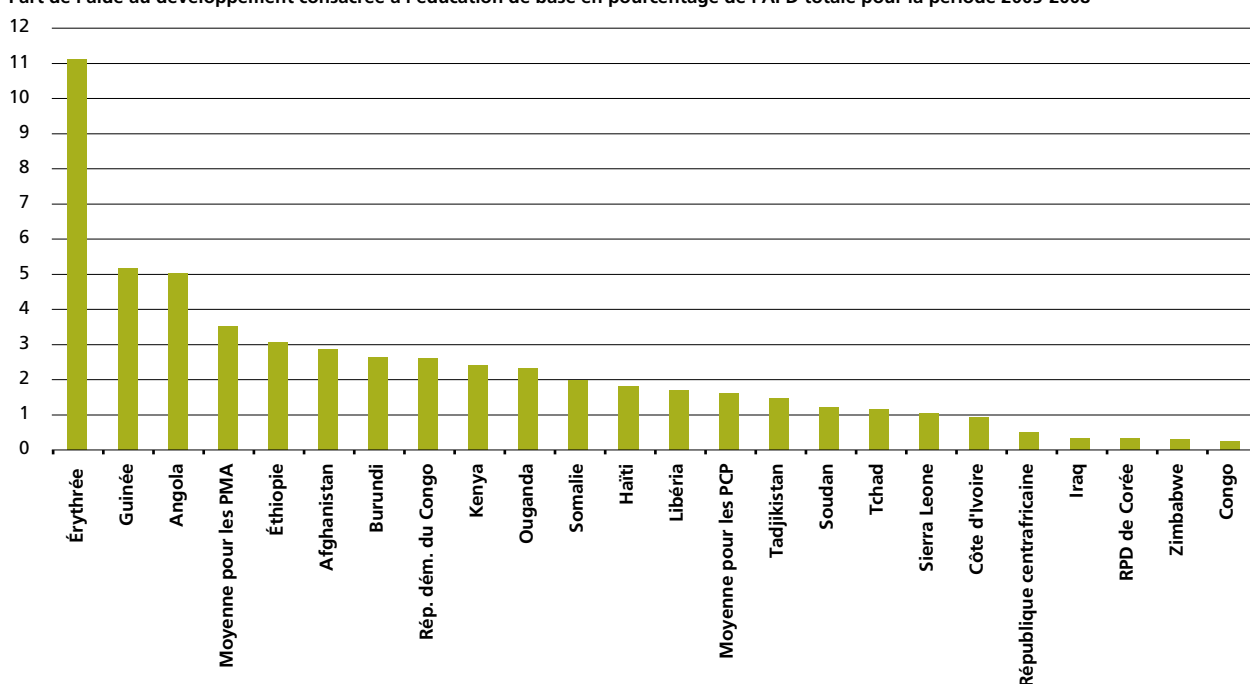


Note: PCP = pays confrontés à des crises prolongées; PMA = pays les moins avancés (à l'exclusion des pays confrontés à des crises prolongées). Source: Base de données SNPC de l'OCDE.

FIGURE 15

La part de l'aide au développement consacrée au soutien de l'éducation de base dans les pays confrontés à des crises prolongées est très réduite, voire souvent inférieure au chiffre moyen des PMA

Part de l'aide au développement consacrée à l'éducation de base en pourcentage de l'APD totale pour la période 2005-2008



Note: PCP = pays confrontés à des crises prolongées; PMA = pays les moins développés (à l'exclusion des pays en situation de crise prolongée). Source: Base de données SNPC de l'OCDE.

malnutrition⁵⁸. Une enquête menée par la Banque mondiale a constaté que la productivité d'un agriculteur ayant fait quatre ans d'école primaire est en moyenne supérieure de 9 pour cent à celle d'un agriculteur n'ayant jamais été scolarisé⁵⁹.

■ L'aide alimentaire reste l'intervention humanitaire qui bénéficie du soutien le plus important, surtout dans les pays en situation de crise prolongée⁶⁰

Comme pour l'aide au développement, la part de l'assistance humanitaire totale dévolue à l'agriculture a été réduite (3 pour cent des engagements totaux à l'échelle mondiale en 2009 et 4 pour cent dans les pays en situation de crise prolongée). L'éducation a reçu à peine 2 pour cent de l'aide publique à vocation humanitaire.

Le fait que l'assistance humanitaire soit financée par le biais du processus d'appel commun (CAP) illustre la priorité dont jouit actuellement l'aide alimentaire sur d'autres formes d'aide – tant à l'échelle mondiale que dans les pays en situation de crise prolongée⁶¹.

L'aide alimentaire est le secteur le mieux financé de l'aide humanitaire. Elle a réussi à mobiliser en moyenne 96 pour cent des crédits mondiaux faisant l'objet d'appels communs entre 2000 et 2008⁶². Le résultat est plus mitigé pour les pays en situation de crise prolongée dont les besoins de financements liés à l'aide alimentaire n'ont été couverts qu'à 84 pour cent pendant la même période (figure 16). En moyenne, la situation du secteur agricole est moins enviable

que celle du secteur de l'aide alimentaire puisqu'il n'a reçu que 44 pour cent des fonds demandés à l'échelle mondiale et 45 pour cent dans les pays en situation de crise prolongée entre 2000 et 2008. De même, pour l'éducation et d'autres secteurs clés tels que l'eau et l'assainissement, les besoins évalués ont été couverts à moins de 50 pour cent.

■ L'aide extérieure: quel impact sur les pays en situation de crise prolongée?

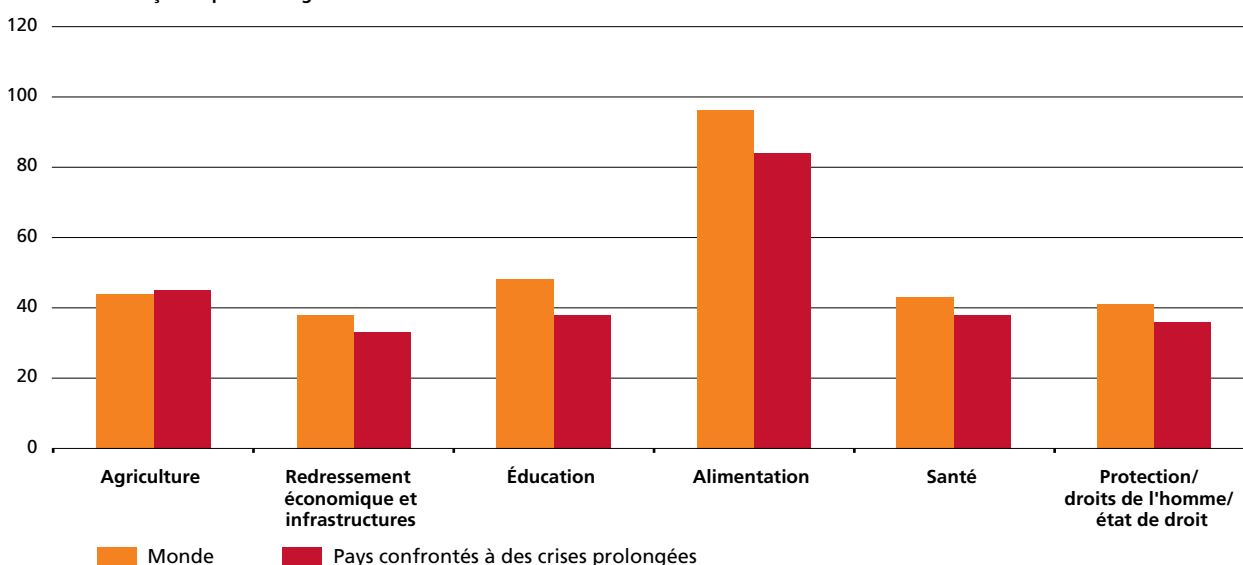
La part de l'aide fournie aux pays confrontés à des crises prolongées devrait être revue à la hausse en tenant compte du fait que ces pays dépendent encore presque tous de l'aide extérieure pour une bonne partie des investissements publics en faveur des pauvres. En même temps, l'assistance humanitaire – qui a augmenté rapidement et constitué une source d'aide capitale sur de longues périodes – devrait être intégrée à l'aide au développement dans le cadre d'une planification et de politiques à long terme, ce qui nécessitera une réflexion innovante sur les modalités d'assistance à envisager pour ces pays.

En ce qui concerne la sécurité alimentaire, les séries de données existantes ne permettent pas un suivi efficace des investissements visant à la réduction de l'insécurité alimentaire de même qu'il est presque impossible d'identifier des initiatives clés, telles que la promotion et la protection des moyens d'existence ou la protection sociale. Ces difficultés d'analyse compromettent la formulation de politiques susceptibles de contribuer à la réduction de l'insécurité alimentaire.

FIGURE 16

La plupart des secteurs ont reçu moins de la moitié des fonds demandés par le biais du processus d'appel commun entre 2000 et 2008

Financements reçus en pourcentage des fonds demandés



Source: Base de données du Système de suivi financier (FTS).

Malgré ces contraintes, l'analyse sectorielle des flux d'aide fournit un certain nombre d'indications. L'aide au développement et l'assistance humanitaire consacrées à l'agriculture dans les pays en situation de crise prolongée sont toutes deux inférieures à leur valeur moyenne respective dans les PMA, bien que ce type d'investissement soit crucial pour le rétablissement et la promotion des moyens d'existence. Le financement de l'éducation de base est également insuffisant si l'on considère son rôle fondamental dans l'instauration de la sécurité alimentaire à long terme. Les gains à long terme en

matière de sécurité alimentaire sont donc compromis. En même temps, le soutien dont bénéficie l'aide alimentaire permet pratiquement de couvrir la totalité des besoins et cette forme d'assistance, qui est essentielle pour sauvegarder des vies et protéger les moyens d'existence dans les pays qui traversent une crise, doit continuer de bénéficier du soutien des donateurs. Des mesures de sensibilisation sont nécessaires pour remédier à l'insuffisance des financements dans certains domaines qui sont importants pour aider les pays à jeter les fondements de la sécurité alimentaire à plus long terme.



L'assistance alimentaire à des fins humanitaires lors de crises prolongées

Message clé

L'assistance alimentaire à des fins humanitaires non seulement sauve des vies lors des crises prolongées mais représente aussi un investissement dans la sécurité alimentaire à long terme et le développement futur.

L'assistance alimentaire à des fins humanitaires joue un rôle important dans les situations de crise prolongée. Elle sauve des vies et permet de combattre les pénuries et la misère qui accompagnent bien souvent les crises prolongées.

L'assistance alimentaire à vocation humanitaire est aussi un investissement dans l'avenir du pays. L'aide alimentaire d'urgence, qui préserve l'état nutritionnel et les moyens d'existence tout en soutenant l'instruction, jette des bases solides pour la sécurité alimentaire à plus long terme et constitue un investissement qui peut devenir un puissant moteur de développement. On ne saurait toutefois sous-estimer les nombreux enjeux opérationnels et politiques des interventions effectuées dans un contexte de crise prolongée.

■ De l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire: une transition stratégique

La plus grosse part des engagements des donateurs au titre des appels des Nations Unies pour les urgences dans le monde est consacrée, bon an mal an, à l'assistance alimentaire sous forme d'aide alimentaire en nature, de contributions en espèces pour les achats locaux et régionaux d'aliments, de bons d'alimentation et de transferts monétaires fournis directement aux bénéficiaires⁶³. Ainsi, 44 pour cent de l'enveloppe initiale de l'appel humanitaire

pour 2009 était destinée à des programmes d'alimentation ou à des activités à composante alimentaire (3,1 milliards d'USD sur les 7 milliards demandés).

Les observateurs s'inquiètent depuis longtemps du fait que l'aide humanitaire – et en particulier les interventions prolongées d'aide alimentaire – peut miner les économies locales et porter atteinte à la production agricole locale. Au cours des années récentes, les importations d'aide alimentaire ont été sensiblement restreintes au profit de pratiques d'achat plus durables et axées sur le développement. L'assistance alimentaire dans les situations de crise n'est plus limitée à l'aide alimentaire pure et simple; le PAM et les institutions qui travaillent dans des contextes de crise prolongée disposent désormais de nouveaux outils. Dans les pays et les zones où les marchés fonctionnent mal, l'assistance alimentaire prend par exemple la forme d'un apport direct d'aliments aux ménages, qui est la forme la plus élémentaire de filet de sécurité. Lorsque des marchés sont en place et qu'il existe des infrastructures de distribution, elle se fait via la fourniture d'espèces ou de bons, qui permettent aux bénéficiaires d'acheter directement des denrées alimentaires dans des magasins agréés. La possibilité d'adapter les interventions au contexte a permis de fournir des aides plus calibrées répondant mieux aux besoins locaux et contribué à apaiser les craintes d'éventuels effets dissuasifs liés à une aide prolongée.

Pour ses distributions de vivres, le PAM, qui est la plus grosse institution d'aide alimentaire, achète aujourd'hui plus de denrées alimentaires qu'il n'en reçoit en nature. En 2009, 80 pour cent des achats du PAM ont été réalisés dans les pays en développement, notamment dans 12 des 22 pays en situation de crise prolongée examinés dans le présent rapport. Le PAM a également revu les modalités d'achat

d'aliments pour lutter plus efficacement contre les causes profondes de la faim: les «achats pour le progrès», une activité lancée en 2008, sont conçus pour renforcer l'accès des petits exploitants et des agriculteurs à faible revenu à des marchés où leurs produits peuvent être vendus à des prix compétitifs. Au Libéria, 5 600 agriculteurs participent à cette initiative, qui devrait permettre de faciliter les liens avec le marché et de renforcer la capacité nationale en matière de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles. Huit pays en situation de crise prolongée, dont l'Afghanistan, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone et le Soudan, figurent parmi les pays pilotes de cette initiative.

■ L'assistance alimentaire à des fins humanitaires: un investissement dans l'avenir des pays

Pendant la phase aiguë d'une crise, les filets de sécurité fondés sur l'aide alimentaire – qu'il s'agisse de distributions générales ou ciblées, de transferts monétaires, de programmes de nutrition maternelle et infantile ou de programmes d'alimentation scolaire – sont des interventions destinées à sauver des vies, souvent financées par des processus de mobilisation de ressources à vocation spécifiquement humanitaire. Or ces activités contribuent aussi à préserver les actifs humains, qui constituent un fondement indispensable pour la stabilité future, la sécurité alimentaire et la croissance d'un pays.

L'assistance alimentaire destinée à sauvegarder la situation nutritionnelle des mères et des jeunes enfants est une sérieuse contribution au développement à long terme: quelques mois seulement de carences nutritionnelles dans la première enfance peuvent avoir des conséquences irréversibles et miner la santé, la capacité d'apprentissage et la productivité des individus tout au long de la vie (voir encadré 6). D'après les estimations, la perte de PIB due à la malnutrition va de 2 ou 3 pour cent (cas de nombreux pays⁶⁴) à 11 pour cent (dans certains pays d'Amérique centrale⁶⁵).

Les repas scolaires s'avèrent efficaces pour protéger les personnes vulnérables et sont un facteur de progrès du point de vue de la nutrition, de l'instruction et de la parité hommes-femmes avec, à la clé, une vaste gamme de gains socio-économiques⁶⁶. Dans un contexte d'urgence ou de crise prolongée, l'alimentation scolaire encourage la scolarisation continue des enfants, par la fourniture d'aliments à leur famille, à condition qu'ils fréquentent régulièrement la classe. À l'issue d'une crise ou en période de transition, les programmes d'alimentation scolaire peuvent contribuer à remettre sur pied le système éducatif et inciter de ce fait les personnes déplacées à l'intérieur des frontières et les réfugiés à regagner leurs foyers, par la démonstration que les services de base fonctionnent et qu'un retour est envisageable. Les filets de sécurité reposant sur l'assistance alimentaire incluent aussi des activités

productives de type vivres contre travail et travail contre rémunération, qui servent à reconstituer les actifs communautaires, à sauvegarder les moyens d'existence et à améliorer la résistance des foyers. En Haïti, les programmes de type vivres contre travail et travail contre rémunération sont utilisés pour répondre aux besoins immédiats des populations exposées à l'insécurité alimentaire tout en appuyant la reconstruction d'actifs socio-économiques importants pour les communautés car ils augmenteront la résistance des ménages aux catastrophes (voir encadré 7).

■ Les activités humanitaires: entre secours et développement

Le rôle des institutions fournissant une aide alimentaire humanitaire est important: elles procurent aux populations victimes de crises des services de base et des moyens d'existence qui font défaut. Souvent les États n'ont pas les capacités pour pourvoir à ces besoins ou, dans certains cas, ne sont pas disposés à agir.

Les initiatives de développement visant à réduire la pauvreté et à investir dans l'emploi sont souvent inexistantes lors des crises prolongées ou, parfois, leur mise en place est trop timide ou pas assez centrée sur les plus pauvres et ceux qui souffrent de la faim. L'assistance alimentaire à des fins humanitaires peut permettre d'amorcer un mouvement vers le développement en contribuant à réduire les facteurs de risque sous-jacents, à renforcer la résistance et à fournir la base d'un futur système de protection sociale à l'échelle nationale. Elle ne peut toutefois se substituer à d'autres formes d'engagement international efficaces lors des crises, y compris l'offre d'options autres que l'assistance humanitaire. En outre, aucun engagement international ne saurait remplacer un gouvernement national et des systèmes de protection sociale efficaces et soumis à l'obligation de rendre des comptes.

Même si elle est un fondement du développement, l'assistance alimentaire à des fins humanitaires ne peut être tenue pour unique responsable de la concrétisation des objectifs et des principes du développement. Agir conformément aux principes humanitaires, qui prônent l'indépendance et la neutralité, afin de satisfaire des besoins critiques en temps voulu et de manière impartiale, n'est pas toujours compatible avec l'exigence de travailler par le truchement d'institutions centrales ou locales tout en renforçant leurs capacités. Les États confrontés à des crises prolongées n'ont pas de capacités suffisantes pour satisfaire aux besoins de leur population et sont parfois eux-mêmes responsables de la crise sous-jacente, aussi les structures étatiques ne sont-elles d'aucun secours pour faciliter ou canaliser l'assistance destinée à sauver des vies et/ou pour assurer un ciblage impartial des bénéficiaires. Les investissements humanitaires peuvent dans certains cas soutenir les institutions de l'État mais ne sont pas toujours la meilleure solution pour renforcer les capacités à plus long

ENCADRÉ 6

La nutrition dans les pays confrontés à des crises prolongées

Une nutrition adéquate est essentielle pour la croissance, la bonne santé et le développement physique et intellectuel des individus. Elle suppose un régime alimentaire diversifié comprenant des aliments de base, des légumes, des fruits, des aliments d'origine animale et des aliments enrichis¹. La nutrition est influencée non seulement par les questions d'approvisionnement alimentaire et d'accès aux aliments mais aussi par l'incidence des maladies, les problèmes d'assainissement – notamment l'accès à l'eau potable – et l'existence ou non de services de santé préventive.

Les pays confrontés à des crises prolongées sont caractérisés par une forte ou très forte prévalence de la dénutrition et, de manière récurrente, par une incidence élevée de la malnutrition aiguë (émaciation ou faible rapport poids-taille). Ces conditions limitent le développement des individus et des sociétés: la dénutrition tue (elle est responsable d'un tiers des 8,8 millions de décès annuels d'enfants dans le monde²) et elle accroît la morbidité. Les enfants qui souffrent d'un retard de croissance avant l'âge de deux ans (trop chétifs pour leur âge en raison d'une nutrition insuffisante) ont de très faibles chances de réaliser pleinement leur potentiel éducatif et productif. Dans 18 des 22 pays confrontés à des crises prolongées, la prévalence du retard de croissance est supérieure à la moyenne dans les pays en développement, elle-même de 34 pour cent³. Les perspectives à long terme de redressement et de développement tant pour les individus qu'à l'échelle du pays sont ainsi compromises⁴.

La prévention et le traitement de la dénutrition lors de crises prolongées exigent un ensemble de mesures. Les mesures d'urgence sont nécessaires pour faire face aux besoins nutritionnels immédiats tandis que les interventions visant au rétablissement de la sécurité alimentaire sont à la base de toute amélioration de la nutrition à long terme. Des mesures ayant pour but de

stabiliser et d'améliorer la consommation alimentaire et l'apport en nutriments sont également nécessaires. À court terme, la meilleure solution peut consister à distribuer des préparations alimentaires formulées pour répondre aux besoins nutritionnels de groupes cibles spécifiques, tels que les jeunes enfants exposés au risque de dénutrition et les ménages qui, ayant été déplacés ou étant privés de combustible, ne peuvent assurer la cuisson des aliments⁵.

La prévention de la dénutrition (retard de croissance) chez les enfants entre le moment de la conception et l'âge de deux ans est aussi importante que le traitement de l'émaciation. La priorité doit donc être accordée non seulement au traitement de la malnutrition aiguë mais aussi à la prévention de la dénutrition chez les jeunes enfants, en améliorant l'apport en nutriments des enfants mais sans oublier celui des femmes enceintes et des mères allaitantes. Dans la pratique, ces interventions doivent donc toucher les femmes enceintes, les mères allaitantes, les enfants âgés de 6 à 24 mois et les enfants souffrant d'émaciation modérée ou sévère.

¹ Voir entre autres: M. Golden. 2009. Proposed nutrient requirements of moderately malnourished populations of children. *Food and Nutrition Bulletin*, 30: S267-S343; et S. De Pee et M.W. Bloem. 2009. Current and potential role of specially formulated foods and food supplements for preventing malnutrition among 6-23 month-old children and for treating moderate malnutrition among 6-59 month-old children. *Food and Nutrition Bulletin*, 30: S434-S463.

² R.E. Black, L.H. Allen, Z.A. Bhutta, L.E. Caulfield, M. de Onis, M. Ezzati, C. Mathers et J. Rivera. 2008. Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences. *Lancet*, 371: 243-260; UNICEF. 2009. *La situation des enfants dans le monde 2009. La santé maternelle et néonatale*. New York, États-Unis d'Amérique.

³ UNICEF (2009), voir note 2.

⁴ C.G. Victora, L. Adair, C. Fall, P.C. Hallal, R. Martorell, L., Richter et H.P.S. Sachdev. 2008. Maternal and child undernutrition: consequences for adult health and human capital. *Lancet*, 371: 340-357.

⁵ Voir entre autres S. De Pee, J. van Hees, E. Heines, F. Graciano, T. van den Briel, P. Acharya et M.W. Bloem. 2008. Ten minutes to learn about nutrition programming. *Sight and Life Magazine*, 3(Suppl.): 1-44.

terme. L'État n'est pas forcément perdant; au contraire, entretenir chez tous la perception de la neutralité des institutions humanitaires est essentiel pour que ces dernières puissent, après la crise, travailler avec les États et les communautés touchées et être considérées comme des partenaires du développement crédibles et dignes de confiance.

L'assistance alimentaire à des fins humanitaires peut également être utile pour jeter les bases de la sécurité alimentaire et du développement futur en renforçant la préparation aux catastrophes et la réduction des risques et en

préservant la nutrition, l'instruction et les moyens d'existence. Lorsqu'une crise prolongée est causée ou compliquée par la récurrence de catastrophes naturelles, l'aide alimentaire à des fins humanitaires offre l'occasion de mettre en place de telles mesures. Le développement du programme de protection des facteurs de production en Éthiopie (PSNP) – dont on connaît le succès et qui atteint environ 7,3 millions d'habitants des zones rurales par le biais de transferts d'aliments ou d'espèces pour couvrir les périodes de soudure tout en créant des avoirs communautaires – est en partie fondé sur l'expérience de décennies d'interventions d'aide alimentaire à vocation

ENCADRÉ 7

Haïti: l'assistance alimentaire à des fins humanitaires renforce la résistance aux catastrophes

Haïti est aux prises avec une crise prolongée complexe, entretenue par la violence urbaine, les catastrophes naturelles récurrentes et l'impact de la crise économique mondiale. Une aide alimentaire d'urgence a été fournie après les émeutes de la faim d'avril 2008, trois cyclones successifs et une tempête tropicale en août et septembre 2008 ainsi qu'un tremblement de terre en janvier 2010.

Il a fallu innover pour exploiter au mieux l'effort humanitaire massif afin d'appuyer le redressement et la sécurité alimentaire à plus long terme, ce qui supposait le renforcement de la résistance en cas de nouvelles catastrophes. L'accent mis au départ sur les distributions générales d'aliments a été rectifié en faveur de transferts

plus ciblés, pour tenir compte de la persistance de besoins aigus. Parmi ces changements figuraient l'accélération des programmes d'alimentation scolaire et de nutrition d'appoint dans les zones touchées. Compte tenu de la vulnérabilité des personnes aux chocs déclenchés soudainement, les agences d'aide ont commencé à privilégier les activités fondées sur le travail, assistées par le biais de programmes de type vivres contre travail et travail contre rémunération, afin d'aider les ménages vulnérables à surmonter la crise et à renforcer les actifs communautaires et familiaux dans le but de réduire les risques liés à de nouvelles catastrophes et d'être mieux à même d'y résister.

humanitaire réalisées dans différents pays suite à des catastrophes et à des famines. Ce programme éthiopien associe l'idée de vulnérabilité, telle que l'entendent les institutions d'aide alimentaire à vocation humanitaires avec, entre autres composantes, les enseignements retenus lors de programmes réussis de développement d'actifs communautaires tels que le MERET, un programme gouvernemental assisté par le PAM pour soutenir la gestion durable des sols et de l'eau et une productivité accrue dans les communautés exposées à l'insécurité alimentaire. Le PSNP est également un exemple de la manière dont les pays qui émergent de crises prolongées peuvent instaurer des programmes d'assistance à long terme pour les groupes vulnérables sur la base de l'expérience acquise en matière de filets de sécurité reposant sur l'assistance alimentaire humanitaire.

Dans les situations où les capacités de l'État sont particulièrement faibles ou lorsque la violence et les violations des droits perpétuent la crise, la possibilité d'un transfert des activités à un État responsable et réactif est moins concrète, mais l'assistance n'en demeure pas moins un atout pour préserver les actifs humains et communautaires de toute perte ou dégradation ultérieure. Pendant des années, ce fut le cas au Soudan où le conflit et son cortège de violations des droits de l'homme ont causé des famines meurtrières parmi la population civile. Les limites de l'assistance alimentaire à des fins humanitaires sont restées claires tant qu'on a laissé persister les causes sous-jacentes de la faim (le conflit et les violations des droits ont provoqué la famine de 1988 à laquelle 250 000 personnes ont succombé)⁶⁷. L'accord de paix consolidé de 2005 a marqué le début d'une période qui a permis d'envisager la transition vers une forme d'assistance alimentaire humanitaire plus propice au redressement. À ce stade, les distributions de vivres ont pu soulager les besoins de

première nécessité tout en contribuant à renforcer la confiance des communautés dans le processus de paix. Les rapatriés ont été particulièrement pris en compte dans le ciblage de l'assistance alimentaire, afin de les aider à faire la soudure pendant les mois écoulés entre la réinstallation et la première récolte obtenue sur leurs terres. Une étude récente concernant le Soudan a montré que les besoins d'assistance alimentaire des rapatriés sont les plus élevés à leur arrivée et que la fourniture de cette aide est l'un des facteurs qui a le plus d'impact sur la réintégration de ce groupe et la reprise d'activités⁶⁸.

■ Difficultés et risques de l'assistance alimentaire lors des crises prolongées

Les crises prolongées présentent des enjeux et des risques nombreux que les agences d'aide doivent gérer efficacement pour que l'assistance alimentaire à des fins humanitaires puisse à la fois remplir son objectif de sauver des vies et fournir une base solide pour la sécurité alimentaire à plus long terme.

Maintenir l'espace humanitaire

Dans bon nombre de situations de crises prolongées, les acteurs de l'aide humanitaire sont tiraillés entre l'impératif humanitaire – répondre aux besoins alimentaires immédiats des personnes – et le respect des principes humanitaires de base que sont la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. Les institutions peuvent faire des compromis sur les principes afin d'obtenir et de maintenir l'accès aux populations vulnérables. Par exemple, le PAM a coordonné ses opérations au nord du Sri Lanka en 2006-09 avec l'armée sri-lankaise dont le rôle a été déterminant pour faciliter les livraisons d'importantes quantités de vivres dans la région septentrionale. Il se peut néanmoins que le concours de

l'armée ait compromis la perception de neutralité et d'indépendance totales de l'effort humanitaire, situation qui peut compliquer les relations futures avec les communautés tamoules dans le nord du pays.

La nécessité d'équilibrer des priorités conflictuelles afin de créer et de maintenir un «espace humanitaire» est une constante de l'assistance alimentaire dans bon nombre de crises prolongées du monde actuel. Les enjeux sont élevés; comme on l'a vu plus haut, il est essentiel de préserver l'image de neutralité des institutions d'aide humanitaire pour leur permettre, pendant et après une crise, de travailler efficacement dans les zones touchées par des conflits. Toute perception d'une absence de neutralité et d'indépendance de l'aide humanitaire vis-à-vis du pouvoir politique peut être dangereuse ou mortelle aussi bien pour les agents humanitaires que pour les populations qu'ils veulent assister. En Afghanistan, des employés d'organisations humanitaires ont été attaqués par des groupes de rebelles armés en raison de leur association réelle ou supposée avec le gouvernement ou les forces de coalition. Cette situation a eu des répercussions négatives sur la sécurité du personnel et sur sa capacité à atteindre les éventuels bénéficiaires. L'insurrection frappant de plus en plus des agents humanitaires, certaines organisations ont complètement cessé leurs opérations dans certaines parties du pays. D'une certaine façon, dans un nombre croissant de crises prolongées, les agents humanitaires doivent voir plus loin que la nécessité d'être perçus comme neutres, indépendants et impartiaux dans un pays déterminé et considérer leur position dans le concert international – qu'il s'agisse des acteurs de la politique, des tendances et des événements – ainsi que les répercussions probables de ces liens sur leurs opérations futures.

Ne pas causer de préjudice

L'aide alimentaire à des fins humanitaire est parfois la ressource la plus précieuse dans des environnements de crise prolongée, caractérisés par la pénurie de services, l'éloignement géographique et, souvent, l'insécurité. Les modalités de ciblage et de livraison peuvent avoir une incidence sur le tissu des relations socio-économiques locales. Au Sud du Soudan dans les années 90, si des Nuer d'Ayod ont été recrutés dans les milices qui effectuaient des incursions dans les terres des Dinka, c'est en partie parce que les Nuer estimaient que les opérations de secours dans leur région étaient négligées⁶⁹. En Somalie, le choix d'une communauté comme bénéficiaire plutôt que sa voisine, surtout si la communauté exclue ne perçoit pas de différence entre leurs situations respectives, peut entraîner des conflits et des raids⁷⁰.

Les agences d'aide s'efforcent de limiter les effets indésirables de leurs opérations sur la sécurité et la protection des bénéficiaires. Par exemple, vu l'historique de la violence en Haïti, et en particulier à Port-au-Prince, la prévention de la violence pendant les distributions de vivres après le tremblement de terre de janvier 2010 a été une

préoccupation essentielle pour le PAM. Des mesures de protection ont été intégrées d'emblée dans les activités d'aide alimentaire du PAM, notamment des messages clairs sur le ciblage et les droits afin de prévenir les malentendus et les conflits, la mise à disposition d'espaces sûrs et de soutien supplémentaire pour les femmes enceintes, les personnes âgées et les handicapés aux sites de distribution des aliments, et la diffusion de la politique de tolérance zéro du PAM en matière d'exploitation et d'abus à caractère sexuel.

■ Quelle conclusion en tirer pour l'assistance alimentaire lors de crises prolongées?

Des approches novatrices et basées sur des principes sont nécessaires pour répondre aux défis posés par les opérations dans des environnements de crise prolongée. À cet égard, les efforts réalisés ces dernières années par les organisations qui fournissent une aide alimentaire à des fins humanitaires pour intégrer une «dimension de protection» dans leurs activités d'assistance sont prometteurs. Partant du travail réalisé par l'Oxfam et le Comité international des secours (IRC) et travaillant avec le groupe sectoriel sur la protection du Comité permanent interorganisations (IASC), le PAM a entrepris ces dernières années des activités de recherche et de formation ayant pour but de renforcer l'analyse des besoins des bénéficiaires en matière de protection dans les environnements complexes, plaider plus efficacement en faveur de l'accès humanitaire, gérer les perceptions concernant la neutralité et l'impartialité de l'institution et programmer l'assistance alimentaire de manière à «ne pas causer de préjudice».

L'assistance alimentaire à des fins humanitaires, qui sauve des vies, est de surcroît un investissement dans l'avenir. Le passage de l'aide alimentaire classique à une panoplie d'outils d'assistance alimentaire complétée par des options novatrices concernant les achats vivriers permet de veiller à ce qu'une assistance appropriée soit fournie et d'optimiser les chances que l'assistance alimentaire à des fins humanitaires puisse jeter des bases solides pour la sécurité alimentaire à plus long terme.

L'objectif premier de l'assistance alimentaire à vocation humanitaire est de répondre à des besoins individuels critiques. Elle n'est pas censée se substituer à d'autres formes efficaces d'engagement international face aux crises ou remplacer les changements structurels et sociétaux ainsi que les pratiques de bonne gouvernance nécessaires à l'échelle des pays. Si l'assistance alimentaire fournie lors de crises prolongées peut favoriser le développement à plusieurs égards, les attentes dans ce domaine doivent être réalistes et il ne faut pas lui faire porter la responsabilité de la concrétisation des objectifs et des principes du développement, mais la considérer au contraire comme l'une des composantes d'un ensemble d'interventions essentielles dans les situations de crise. S'agissant d'action humanitaire, l'obligation de rendre des comptes s'exerce avant tout vis-à-vis des personnes à qui cette aide est destinée.



Favoriser la protection sociale lors des crises prolongées

Message clé

Les systèmes de protection sociale jettent des bases indispensables sur lesquelles reconstruire les sociétés confrontées à des crises prolongées. Dans les situations caractérisées par une capacité financière, institutionnelle et opérationnelle limitée, les programmes de protection sociale sont toutefois généralement de brève durée, axés sur les secours d'urgence ou financés de l'extérieur.

Au-delà des améliorations dans le domaine de l'assistance alimentaire à des fins humanitaires, l'intérêt pour des mesures de protection sociale plus étendues dans le secteur du développement grandit considérablement. La protection sociale comprend les filets de sécurité, les assurances et plusieurs formes d'interventions sectorielles en faveur de la santé, de l'éducation, de la nutrition et de l'agriculture⁷¹. De nouvelles initiatives voient le jour à l'échelle mondiale, telle que l'Initiative des Nations Unies pour un socle de protection sociale, et au niveau régional avec le Réseau interaméricain de protection sociale. À l'échelon national, les expériences se multiplient. On peut citer notamment le programme de protection des moyens de production en Éthiopie (PSNP) et le programme servant de filet de sécurité contre la faim au Kenya. Parfois, ces composantes sont inscrites dans la législation régissant un domaine spécifique, tel que le salaire minimum sur le marché de l'emploi, et ouvrent donc la voie, en matière de protection sociale, à des approches dites «de transformation» fondées sur les droits.

La protection sociale peut être assurée à travers des mécanismes officiels ou informels. Ces derniers comprennent les pratiques de soutien et de partage au sein des communautés et entre elles, tandis que les premiers concernent des prestations fournies sur une base publique (par l'État) ou privée (par le biais d'arrangements contractuels). Le financement des mesures publiques peut être de source nationale ou extérieure (par des donateurs), tandis que les mécanismes privés comportent surtout des produits d'assurance commerciaux.

Il importe néanmoins de bien faire la différence entre un véritable «système» et un ensemble disparate de programmes. Les pays peuvent en effet disposer de

composantes de protection sociale (comme l'assurance et les transferts) mais tant que celles-ci ne sont pas institutionnelles, c'est-à-dire intégrées dans les budgets nationaux, les structures, les politiques fiscales et de l'emploi ainsi que dans les processus politiques – tant qu'elles ne font pas partie d'un contrat social dynamique entre l'État et les citoyens – elles ne constituent pas un système de protection sociale de plein droit. Bon nombre de pays confrontés à des crises prolongées possèdent un assortiment de mesures dans ce domaine mais pas de système authentique de protection sociale.

L'un des débats les plus difficiles vise la protection sociale lors de crises prolongées. Dans un tel contexte, les problèmes de l'aide humanitaire et du développement sont largement mêlés et tout débat sur la protection sociale est conditionné par les interactions complexes entre ces deux aspects. Même si la fusion des deux domaines est de plus en plus perçue comme une nécessité⁷², les progrès réalisés dans la conception de systèmes de protection sociale lors de crises prolongées demeurent fragiles.

■ La protection sociale lors des crises prolongées

De manière générale, la protection sociale peut être considérée sous divers angles, notamment la composition (la répartition entre filets de sécurité et assurance), la forme (officielle ou informelle), la source de financement (nationale ou assistée de l'extérieur) et les capacités de mise en œuvre inhérentes au système. Sur la base de ces critères généraux, les pays confrontés à des crises prolongées présentent chacun une situation qui combine plusieurs de ces caractéristiques.

On relève en général des insuffisances au niveau du cadre sur lequel les pouvoirs publics s'efforcent d'asseoir la protection sociale. Des éléments de protection sociale existent de manière diffuse mais incomplète dans les stratégies de sécurité alimentaire, de réduction de la pauvreté ou de développement⁷³.

Les effets combinés des taux élevés de pauvreté, des contraintes budgétaires et des recettes fiscales limitées étouffent les capacités de redistribution des pays⁷⁴. Comme indiqué précédemment, les pays confrontés à des crises prolongées dépendent en général largement des financements extérieurs pour leurs principaux services et investissements socio-économiques. Cette dépendance

remet sérieusement en cause le principe de l'accessibilité économique et de la durabilité de la protection sociale dans les pays ayant des ressources limitées.

Face à l'ampleur des investissements extérieurs, les décisions relatives à la protection sociale sont inévitablement liées aux efforts déployés pour optimiser l'efficacité de l'aide. Comme l'indique l'Organisation de coopération et de développement économiques⁷⁵, «... notre action [en matière de protection sociale] doit être harmonisée avec les politiques nationales, conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et au Programme d'action d'Accra». Il s'ensuit que le volume important des investissements extérieurs dans ces pays peut créer l'incertitude sur l'appropriation nationale des programmes de protection sociale.

Les capacités institutionnelles en matière de contrôle et d'orientation sont souvent faibles. La responsabilité de la protection sociale est généralement éclatée entre divers ministères, organismes officiels ou autres acteurs; les institutions qui partagent des compétences dans ce domaine sont souvent loin d'être aussi influentes que ne le serait, par exemple, un ministère des Finances. Les capacités techniques, administratives et d'exécution sont généralement limitées, comme le montre une étude récente sur l'Afrique occidentale et centrale⁷⁶.

Ce sont les mécanismes informels qui, en grande partie, couvrent les besoins de protection sociale. Seulement environ 20 pour cent de la population mondiale a accès à une protection sociale en bonne et due forme⁷⁷.

Les instruments et les programmes de protection sociale sont limités en ce qui concerne l'échelle, la couverture, la durée et le niveau des prestations. Le filet de sécurité le plus important en Afrique est le PSNP éthiopien, avec un effectif de 7,3 millions de ménages exposés à l'insécurité alimentaire. La taille moyenne des programmes en Afrique australe est bien inférieure à 500 000 bénéficiaires⁷⁸. Dans l'ensemble, les résultats relevés pour des pays comme l'Afghanistan,

Haïti, le Soudan et le Zimbabwe sont plutôt médiocres en ce qui concerne l'application de mesures de protection sociale⁷⁹.

Les filets de sécurité jouent un rôle essentiel parmi les différentes mesures de protection sociale et les interventions sectorielles – notamment la fourniture de services (comme l'accès aux écoles et aux centres de soins) – demeurent un élément clé de la protection sociale dans les situations complexes. Les filets de sécurité sont fournis avant tout sous forme de transferts de vivres, souvent dans le cadre d'interventions d'urgence à plus grande échelle. Par exemple, en 2008, plus de 2,5 millions de tonnes d'aliments ont été livrés aux pays en situation de crise prolongée, dont 82 pour cent environ dans le cadre de secours d'urgence⁸⁰. Pour les filets de sécurité en général, et pour l'aide d'urgence en particulier, l'utilisation d'une assistance sous forme de transferts monétaires reste comparativement plus rare, surtout après un conflit⁸¹.

Dans ce contexte général, un certain nombre de problèmes incontournables peuvent surgir lors de la formulation des plans de protection sociale dans les pays confrontés à des crises prolongées ainsi qu'une série d'innovations qui peuvent éclairer la définition des politiques et programmes de protection sociale. Ils sont passés en revue ci-après.

■ Problèmes incontournables et innovations

En général, la protection sociale est au cœur de trois débats essentiels liés aux contextes de crises prolongées⁸²:

Le premier point concerne la transition de l'aide d'urgence sur une base annuelle à des approches de développement pluriannuelles. On explore de nouvelles options, pour passer de l'aide humanitaire axée sur les besoins chroniques à des approches favorisant le développement qui soient plus prévisibles et à long terme (voir encadré 8).

ENCADRÉ 8

Un soutien prévisible pour des besoins prévisibles: le filet de sécurité contre la faim au Kenya

Le Programme servant de filet de sécurité contre la faim au Kenya est un programme placé sous l'égide du ministère du Développement du Kenya septentrional et autres terres arides. Il vise les quatre districts les plus étendus et les plus pauvres de la région aride située au Nord du pays et utilise les transferts d'espèces pour répondre aux besoins de consommation des ménages exposés à l'insécurité alimentaire. Le programme est assisté par un don du ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID). La phase I du programme vise 60 000 ménages bénéficiaires d'ici la fin de 2010. La phase II comportera un élargissement à

300 000 ménages environ. Le programme est hautement innovant et teste des approches telles que l'enregistrement des ménages grâce à la biométrie, la saisie de données en temps réel et un système efficace de transfert d'espèces en milieu rural reposant sur des technologies d'identification biométrique, des terminaux au point de vente et le téléphone mobile. Des services financiers d'avant-garde, bancaires et autres, atteignent ainsi les zones les plus pauvres du Kenya.

Source: DFID. 2009. *DFID Kenya Social Protection Programme Annual Review*. Nairobi.

Ainsi, en Éthiopie, l'introduction d'une approche fondée sur les droits à des prestations⁸³ dans le cadre du PSNP a connu plusieurs étapes d'évolution institutionnelle. Le PSNP tire des enseignements de l'expérience d'amélioration de la prévisibilité acquise lors du précédent programme de garantie de l'emploi, un programme de grands travaux axé sur les secours d'urgence (jusqu'en 2000) et divers enseignements tirés de la première année de mise en œuvre (2005).

Le deuxième point porte sur la nécessité d'examiner l'efficacité et l'efficience des programmes en place. Cet examen inclut l'examen stratégique et opérationnel du ciblage, de la couverture et des résultats des différents instruments de protection sociale. Par exemple, le ministère palestinien des Affaires sociales a entrepris la formulation d'une stratégie nationale pour le secteur de la protection sociale⁸⁴. C'est l'une des premières tentatives pour évaluer les programmes de protection sociale en Cisjordanie et à Gaza et les fonder dans un cadre stratégique cohérent.

Le troisième point aborde la question de l'innovation en cours pour favoriser l'autonomisation et les programmes fondés sur les droits. Un certain nombre d'initiatives voient le jour pour renforcer l'inclusion sociale des populations marginalisées et préconiser des engagements élémentaires de protection sociale. En 2006, plusieurs pays africains ont signé l'appel «de Livingstone» qui plaide en faveur d'une intensification de la collaboration et des engagements sur la protection sociale. Cette action a abouti à une nouvelle série de consultations menées par l'Union africaine en 2008 et en particulier à une recommandation visant à «... insérer dans les budgets nationaux des ouvertures de crédits spécifiques pour la protection sociale, qui ne devraient pas être inférieures à 2 pour cent du PIB»⁸⁵.

Ces exemples montrent que la protection sociale recèle un certain nombre de problèmes combinés; les débats portent invariablement sur la nécessité d'un arbitrage optimal entre l'aide humanitaire et les interventions de développement pour soutenir la sortie de crise. Bien que le financement intérieur de la protection sociale présente d'immenses difficultés, du moins à court terme, un nouvel élan est donné en faveur d'une remontée de la protection sociale dans l'ordre des priorités politiques (voir encadré 8), notamment par la formation d'alliances novatrices et le partage d'une vaste gamme de pratiques de mise en œuvre ayant fait leurs preuves⁸⁶. Les initiatives futures de recherche appliquée devraient reposer sur l'intérêt et la demande dont la protection sociale fait de plus en plus l'objet, tout en apportant des preuves crédibles et spécifiques au contexte pour appuyer les processus décisionnels.

Sur un autre plan, ces considérations démontrent clairement les liens qui existent entre la protection sociale et les interventions visant à la croissance: sans croissance, les perspectives de financement de la protection sociale par des ressources endogènes sont presque nulles mais sans protection sociale, les schémas de croissance future risquent d'être moins efficaces du point de vue de l'inclusion et de

l'action pro-pauvres. Ce dilemme suppose un certain nombre de choix sur la manière dont ces interventions sont exécutées et séquencées (en vue de réduire les inégalités ou de promouvoir la croissance).

■ Chronologie des interventions en faveur de la sécurité alimentaire

La protection sociale relève essentiellement de mesures prises par les pouvoirs publics, ce qui oblige à définir la portée et le volume de l'assistance fournie par l'État en matière de sécurité alimentaire. Traditionnellement, les mesures de protection sociale à caractère officiel dans les économies développées ont toujours été introduites après une période de développement économique soutenu⁸⁷ et c'est la raison pour laquelle un débat animé a lieu dans les pays en développement sur l'opportunité et la viabilité d'une chronologie différente – à savoir, introduire des mesures de protection sociale de vaste envergure *avant* de consolider les performances économiques. Comment des budgets publics restreints devraient-ils être répartis entre des priorités concurrentes? Les pays devraient-ils investir dans la productivité agricole ou élargir les filets de sécurité en faveur des personnes âgées? Ces questions sont d'autant plus brûlantes dans les situations de crise prolongée.

Un certain nombre de considérations peuvent éclairer ces choix. Dans le cas des pays qui sortent d'un conflit, la protection sociale pourrait permettre de réduire la probabilité de conflits futurs⁸⁸ et devrait donc peut-être passer avant les politiques sectorielles et générales⁸⁹. En outre, de nouveaux éléments suggèrent que les avantages et les inconvénients respectifs de l'efficacité économique et de l'équité sociale sont peut-être moins marqués qu'on ne pourrait le croire⁹⁰. En particulier, la protection sociale, loin de retarder ou de compromettre la croissance, peut contribuer à la promouvoir de trois manières, comme indiqué dans les paragraphes qui suivent.

La première concerne les investissements destinés à valoriser le capital humain. L'amélioration de la nutrition infantile peut renforcer le développement intellectuel, les résultats scolaires et la productivité pendant la vie active et, par conséquent, augmenter le potentiel d'amélioration des revenus (voir encadré 9)⁹¹.

La deuxième est liée à l'adoption de moyens d'existence plus risqués mais plus rémunérateurs. C'est un domaine où un certain nombre de liens pourraient être établis entre les mesures de protection sociale et l'action en faveur de la sécurité alimentaire⁹². Les résultats des agriculteurs peuvent en effet rester en deçà de l'optimum en raison de pratiques excessivement prudentes. La protection sociale pourrait jouer un rôle important en instaurant un socle sur lequel fonder des stratégies plus risquées mais plus payantes.

Une troisième possibilité est centrée sur l'atténuation de certaines défaillances des marchés (voir encadré 10).

Prises ensemble, ces considérations ont permis de

ENCADRÉ 9

Les vivres pour l'éducation lors de crises prolongées: expériences positives dans les camps de PDI

Les programmes de vivres pour l'éducation (VPE) comprennent deux modalités: les repas scolaires consommés sur place et les rations à emporter. Dans le cadre de travaux récents, l'impact des VPE a été étudié dans 31 camps de PDI dans le Nord de l'Ouganda. Sur la base d'enquêtes sur un échantillon d'environ 1 000 ménages, menées en 2005 et 2007, l'évaluation a permis de constater que les repas scolaires consommés sur place et les rations à emporter réduisent la prévalence de l'anémie de 19,2 pour cent et de 17,2 pour cent respectivement chez les enfants âgés de 10 et 13 ans. De plus, le retard de croissance chez les enfants d'âge préscolaire baisse de manière significative dans les

ménages dans lesquels les enfants bénéficient de l'alimentation scolaire, sans doute en raison d'une nouvelle répartition des schémas de consommation au sein de la famille. Ce gain est essentiellement concentré chez les enfants les plus jeunes non scolarisés, âgés de 6 à 35 mois, dont le poids réagit plus vite à une modification du régime alimentaire. En conséquence, même lors de crises prolongées, il est souvent possible de jeter les bases d'un développement à long terme.

Sources: S. Adelman, H. Alderman, D. Gilligan and J. Konde-Lule. 2008. *The impact of alternative food for education programs on child nutrition in northern Uganda*. Version préliminaire. Washington, see footnote 1, États-Unis d'Amérique, IFPRI.

ENCADRÉ 10

L'assistance alimentaire fondée sur les transferts d'espèces: quelques exemples en Afghanistan, Cisjordanie et bande de Gaza

En 2009, le PAM et ses partenaires ont mis en œuvre un certain nombre de programmes de transferts d'espèces qui fournissent une assistance alimentaire de qualité tout en stimulant les entreprises locales et le secteur agricole. Deux programmes de bons en situation de crises prolongées sont ici mis en exergue.

En Afghanistan, le PAM a exécuté un projet pilote de six mois prévoyant la remise de bons à 10 000 handicapés, à des ménages dirigés par une femme, à des familles nombreuses et à des familles vulnérables par ailleurs, ainsi qu'à des PDI, dans un district de Kaboul. Chaque mois, les bénéficiaires ont reçu un bon de 30 USD échangeable contre des denrées alimentaires dans des magasins

agréés. Le programme de bons devrait être étendu à d'autres zones urbaines de l'Afghanistan.

En Cisjordanie et dans la bande de Gaza, le PAM a lancé un projet de bons d'alimentation en milieu urbain pour près de 7 800 foyers exposés à l'insécurité alimentaire. En collaboration avec les ONG, le PAM a distribué chaque mois des bons de 56 dollars qui ont permis d'améliorer l'accès des bénéficiaires à des aliments riches en protéines.

Source: PAM. 2009. *Global workshop on cash and vouchers: final report*. Rome, PAM; et S.W. Omamo, U. Gentilini et S. Sandstrom (rédacteurs). 2010. *Innovations in food assistance: lessons from evolving experience*. Rome, PAM. À paraître.

commencer à percevoir la protection sociale non comme un simple coût mais comme un investissement. Il n'empêche que d'importantes limites subsistent et qu'il faut être prudent dans l'évaluation des incidences politiques. La concrétisation des effets de la protection sociale sur la croissance durable est un processus qui peut même s'étaler sur une génération entière (si l'on considère les effets dans le domaine de l'instruction), allant à l'encontre de priorités à plus court terme auxquelles les ménages et les pays vulnérables sont souvent confrontés.

■ Quelle incidence sur l'amélioration de la protection sociale lors de crises prolongées?

Les programmes de protection sociale dans le contexte de crises prolongées sont généralement axés sur des

interventions de secours, sont financés par des bailleurs de fonds extérieurs et ont une portée limitée. Ils ressemblent aux initiatives exécutées dans d'autres contextes mais sans recueillir, à l'échelle du pays, le degré d'engagement financier et institutionnel susceptible d'en faire un véritable système national. Les progrès accomplis en matière de protection sociale lors de crises prolongées pourraient contribuer à combler le fossé entre les initiatives humanitaires et les activités de développement. Plusieurs innovations prometteuses dans le domaine des politiques et des programmes méritent d'être suivies avec attention et appliquées.

On a montré que quelques considérations sont spécifiques à la protection sociale, comme le choix entre plusieurs modalités de transfert ou plusieurs méthodes de

ciblage, tandis que d'autres questions, telles que le rôle joué par l'aide à l'appui des systèmes de protection sociale, ont une portée plus vaste. Pour mettre en place des systèmes nationaux de protection sociale, il faut en effet opérer des choix fondamentaux, qui doivent être d'abord discernés puis affrontés. Il peut s'agir de choix entre les interventions à court ou à plus long terme, l'appui endogène ou exogène, les mesures publiques ou les mécanismes d'incitation privés, la productivité ou l'équité, l'offre ou la demande de service, la poursuite des priorités ou la promotion de l'appropriation. Certains s'avèrent relativement simples, d'autres peuvent nécessiter un arbitrage plus radical entre des avantages et des inconvénients difficilement conciliables.

Si l'aide extérieure contribue parfois, à court et moyen termes, à trancher ces nœuds gordiens, il est de plus en plus reconnu que le système actuel de l'aide doit être amélioré, en particulier grâce à une réflexion innovante sur les moyens de renforcer l'obligation de rendre des comptes et le retour d'information tant chez les fournisseurs que chez les bénéficiaires de l'aide. Les structures de protection sociale ne doivent pas être créées de manière isolée, puisqu'elles se trouvent généralement dans des pays touchés par des crises prolongées, mais devraient faire partie d'un processus plus large destiné à éclairer la prise de décision sur les priorités d'investissement à l'instar d'autres secteurs socio-économiques.



Des interventions à court terme pour soutenir le redressement à plus long terme de l'agriculture et de la sécurité alimentaire

Message clé

La plupart des interventions lors de crises prolongées ont lieu dans un contexte humanitaire qui fait qu'on ne peut s'attaquer en profondeur aux causes réelles de la crise. En Afghanistan, en Haïti, au Tadjikistan ainsi qu'en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, l'expérience a montré que dans une crise prolongée, en liant les interventions à court et à long termes et en effectuant ou en encourageant des interventions qui s'attaquent aux causes structurelles des crises, il est possible de soutenir le redressement à plus long terme des moyens d'existence agricoles et de la sécurité alimentaire.

Les événements tels que les inondations, la sécheresse ainsi que les conflits et autres catastrophes provoquées par l'homme ont été jusqu'à présent au centre des interventions humanitaires visant à la sécurité alimentaire et des concepts et outils utilisés dans la riposte aux crises humanitaires. Cependant, si l'on considère les caractéristiques qui différencient les pays confrontés à des crises prolongées d'autres pays exposés à l'insécurité alimentaire – l'effritement ou l'absence de gouvernance, la présence de conflits ou de crises complexes, les types de flux d'aide, la longévité de la crise – il faut veiller plus attentivement à l'application des outils disponibles, des mécanismes de coordination et des cadres conceptuels selon des méthodes holistiques et intégrées axées sur la

connaissance et le soutien des stratégies de résistance des communautés et sur la création de moyens d'existence plus durables et diversifiés.

■ Enseignements à retenir par la FAO et ses partenaires en matière d'alimentation et d'agriculture dans les contextes de crise prolongée

On dispose de nombreux exemples de la manière dont la FAO et ses partenaires, soucieux de répondre aux défis du secteur agricole, ont exploré ou continuent d'explorer des solutions créatives qui, tout en prévoyant des interventions d'urgence à court terme, s'efforcent de voir plus loin. Ces interventions ont pour but de renforcer durablement la production vivrière et l'accès aux aliments dans des environnements instables où règne l'incertitude. Ce peut être aussi bien des efforts pour accroître les approvisionnements alimentaires et restaurer les marchés locaux grâce aux potagers urbains au Burundi et en République démocratique du Congo, que des mesures encourageant une meilleure gestion des ressources et des sols et une disponibilité accrue d'aliments par le biais de l'agriculture de conservation, en Éthiopie et au Zimbabwe, ou encore la fourniture d'intrants agricoles pour renforcer la production semencière du secteur privé, en Afghanistan. La présente section passe brièvement en revue les enseignements tirés par la FAO et ses partenaires des interventions associant les réponses à court et long termes

en Afghanistan, au Tadjikistan ainsi qu'en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Un dernier exemple montre brièvement comment les enseignements retenus en matière de préparation aux cyclones ont été utilisés pour guider la mise au point d'un nouveau type de projet pour Haïti après le tremblement de terre de janvier 2010.

Afghanistan: promotion de moyens d'existence durables pour favoriser la sécurité alimentaire et la nutrition

Les activités de la FAO en Afghanistan fournissent d'importants enseignements sur la réponse aux besoins à court et à long termes dans un contexte de crise. Des décennies de conflit, aggravées par la sécheresse, ont eu raison des infrastructures et déterminé une forte prévalence du chômage et de la pauvreté. En 2005, 44 pourcent des ménages afghans se percevaient eux-mêmes comme vulnérables à l'insécurité alimentaire⁹³. L'agriculture joue un rôle prédominant dans l'économie afghane, avec une part estimée à 36,1 pour cent du PIB, à l'exclusion de la culture des graines de pavot et de services liés à l'agriculture, tels que la transformation des aliments⁹⁴.

Deux exemples précis montrent à quel point les moyens d'existence ont été transformés et les contraintes surmontées en Afghanistan, grâce à une approche plus intégrée. Ces interventions sont appuyées par un groupe sectoriel actif, chargé de la sécurité alimentaire⁹⁵, coordonné conjointement par la FAO et le PAM, et par une équipe spéciale pour l'agriculture soutenue par les membres de l'équipe de pays des Nations Unies, qui concentre sa réflexion sur des solutions immédiates et à moyenne et longue échéance en s'attaquant à des questions trans-sectorielles (notamment la sécurité alimentaire, l'agriculture, l'irrigation, les affaires sociales et la santé)⁹⁶.

En premier lieu, la FAO a mis en œuvre en Afghanistan des programmes visant à l'intégration des activités de secours d'urgence et de redressement avec la nutrition, la conservation de la biodiversité ainsi que les objectifs relatifs à la sécurité alimentaire et aux moyens d'existence dans le cadre de politiques et d'institutions gouvernementales appropriées, en particulier dans le domaine de l'agriculture, du développement rural, de la santé et de l'éducation. Des stratégies ayant pour but de développer le secteur agricole et, par ricochet, l'économie nationale, ont été formulées dans le but de diversifier la production végétale et animale de manière à atteindre de nombreux segments de la société. Par exemple, la FAO et le ministère afghan de l'Agriculture, de l'Irrigation et de l'Élevage ont travaillé ensemble à l'essor de la production de semences de blé, par l'octroi de prêts aux entreprises semencières privées, pour leur permettre de produire des semences certifiées et de qualité déclarée pour les campagnes de semis de 2008 et 2009. À la fin des deux campagnes, 99 pour cent des prêts avaient été remboursés, intérêts inclus, par les semenciers. Les recettes (environ 5 millions d'USD) ont été utilisées pour créer un fonds de

développement de l'industrie semencière, géré par l'Association semencière nationale de l'Afghanistan, qui permettra la création de nouvelles entreprises privées pour produire des semences dans d'autres parties du pays avec l'assistance technique de la FAO. Les recettes seront également utilisées pour fournir des prêts saisonniers aux semenciers en vue de favoriser la production accrue de semences certifiées⁹⁷.

En deuxième lieu, les programmes de nutrition ont également été utilisés comme points de départ, acceptables du point de vue culturel, pour traiter des problèmes de parité hommes-femmes en Afghanistan. Les stratégies ont eu pour but de renforcer la spécialisation technique des femmes en travaillant en partenariat avec des organisations qui aident les femmes à créer leurs propres groupes pour pouvoir bénéficier de l'accès au crédit et aux marchés et développer des micro-entreprises dans le secteur agricole.

Enseignements à retenir: Ces interventions ont été mises en œuvre pendant une période marquée par des remaniements importants de l'appareil gouvernemental. Le contexte institutionnel en pleine évolution a exigé de la souplesse pour apporter des ajustements en temps réel sans compromettre les objectifs à long terme, et les interventions ont privilégié l'échelon local ou d'autres types de points de départ, les communautés, les ménages et les petites entreprises. La nutrition est un point de départ culturellement acceptable pour s'attaquer aux questions de parité hommes-femmes en Afghanistan, même lorsque les femmes restent exclues de la vie publique. Aider les ministères techniques et les institutions locales dans le domaine de la planification et de la mobilisation de ressources destinées aux interventions de sécurité alimentaire a servi à identifier les déficits et à transposer à plus large échelle les expériences positives.

Cisjordanie et bande de Gaza: mieux comprendre la sécurité alimentaire pour mieux programmer.

Depuis 2008, le PAM et la FAO travaillent en étroite collaboration avec l'Office central de statistiques palestinien (PCBS) à la création d'un système de suivi des conditions socio-économiques et de la sécurité alimentaire (SEFSec) pour la Cisjordanie et la bande de Gaza. Lorsque le SEFSec a été conçu, aucune enquête ni aucun suivi socio-économique auprès des ménages n'avaient été effectués sur l'ensemble du territoire depuis près de 10 ans et le PCBS avait cessé depuis 2002 de surveiller l'impact des restrictions au passage de la frontière. Le PCBS avait essayé de créer un système plus traditionnel d'information sur la sécurité alimentaire mais la participation avait été modeste; selon les utilisateurs, il ne se concentrait pas assez sur l'accès aux aliments, qui est l'aspect le plus critique et pertinent de l'insécurité alimentaire dans le contexte de la Cisjordanie et de la bande de Gaza.

Le SEFSec a été créé pour fournir des informations exactes et à jour sur les conditions socio-économiques et de sécurité alimentaire dans l'optique suivante: suivre l'évolution des tendances et guider les décisions en matière de programmation et de ciblage de l'aide; fournir des données ventilées par gouvernorat et par catégorie de bénéficiaires (selon qu'il s'agit de réfugiés ou non); rendre les données plus accessibles et augmenter la périodicité du suivi; enfin, développer les capacités du PCBS en matière d'analyse de la sécurité alimentaire. Certes, comme l'ont confirmé des rapports récents du SEFSec, l'insécurité alimentaire est due à un accès insuffisant et irrégulier aux aliments mais il importe surtout de sélectionner des indicateurs relatifs à l'accès et aux marchés et de rendre systématique leur suivi. Après une seconde année d'enquête conjointe (2010), le PCBS mènera l'enquête en 2011 en recueillant les données correspondantes aux indicateurs clés deux fois par an ou annuellement dans le cadre du programme de travail ordinaire du Bureau.

L'approche du SEFSec a contribué à la conception de nouvelles formes de filets de sécurité en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Le PAM et Oxfam ont lancé, fin 2009, un programme de bons alimentaires en milieu urbain pour la bande de Gaza en réponse aux prix élevés des denrées alimentaires identifiés par le SEFSec. À partir de là, le PAM a pu utiliser des financements à court terme pour identifier les besoins nécessitant des interventions à plus long terme liées au suivi et à la collecte de données sur l'accès aux aliments. L'impact à long terme du programme est centré sur le renforcement des moyens d'existence urbains par le soutien le développement des marchés et l'identification d'options permettant aux petites entreprises de rester viables face à des politiques de fermeture et à la diminution des revenus.

Les activités de la FAO en Cisjordanie sont axées de manière semblable sur les moyens d'existence ruraux dans la mesure où elles ont pour but de protéger l'accès à la terre et d'atténuer les pressions exercées sur les agriculteurs pour qu'ils abandonnent leurs terres. En outre, le SEFSec a permis d'établir le profil statistique des ménages exposés à l'insécurité alimentaire (notamment la taille, la composition par âge et par sexe, le niveau d'instruction, l'emploi, le taux de dépendance), ce qui se traduit par des progrès considérables dans le ciblage de l'aide humanitaire. Ainsi, la FAO a renforcé l'aide aux femmes et aux jeunes dans son programme de terrain.

Enseignements à retenir: La collaboration intense qui unit depuis longtemps la FAO et le PAM a servi de fondement à une approche plus harmonisée des activités menées avec le PCBS sur le suivi de la sécurité alimentaire. Cette collaboration a permis de faciliter la communication à ce sujet entre les divers départements et ministères au sein de l'Autorité palestinienne. Le

développement de capacités en matière d'analyse et de suivi de la sécurité alimentaire exige du temps et, dans le cas du PCBS, ce processus est largement redevable à la forte collaboration entre la FAO et le PAM au cours des huit dernières années. Une approche plus holistique de l'analyse de l'insécurité alimentaire a permis de mieux cerner ses divers aspects – la pauvreté des revenus, la politique de fermeture et le laminage, voire la destruction des moyens d'existence – et a fourni la base d'une activité accrue de plaidoyer et de communication de messages sur l'insécurité alimentaire en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

Tadjikistan: réforme institutionnelle et agraire sensible aux différences entre les sexes

Au Tadjikistan, qui reste l'un des pays les plus pauvres parmi les anciennes républiques soviétiques, la pauvreté est concentrée dans les zones rurales. En raison du conflit civil qui a sévi entre 1992 et 1997, le nombre des PDI, des handicapés et des veuves est élevé. L'effondrement des filets de sécurité de l'État a exacerbé la pauvreté, en particulier pour les femmes rurales. Les femmes étaient, bien souvent, la première source de soutien financier pour leur famille et leur ménage. Or, si les femmes représentent 73 pour cent de la main d'œuvre agricole, 2 pour cent seulement des exploitations agricoles privées appartiennent à des femmes. Il fallait accroître la sensibilisation aux questions de parité hommes-femmes dans le secteur agricole, en particulier dans le contexte de la réforme agraire en cours.

Entre 2006 et 2008, la FAO et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) a mis en œuvre un projet ayant pour but d'améliorer les systèmes de gestion et de suivi de la réforme agraire, en insistant sur la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et sur les processus consultatifs. L'un des objectifs du projet était de garantir aux femmes la sécurisation de leurs droits fonciers et de leurs moyens d'existence, en donnant la priorité à des campagnes de sensibilisation autour de la réforme foncière imminente dans 10 exploitations agricoles étatiques. Plus de 60 séminaires ont été organisés dans les fermes d'état, atteignant 3 784 participants dont 55 pour cent de femmes. Pour renforcer la sensibilité des principales institutions gouvernementales à la problématique hommes-femmes, un réseau de spécialistes de ces questions au niveau national a été constitué, avec des antennes à l'Agence foncière, au ministère de l'Agriculture, au ministère des Ressources hydriques, à l'Association des fermes Dekhan, à la banque Agroinvestbank et au Bureau des statistiques. Tout au long de ce processus, la FAO et l'UNIFEM ont travaillé en étroite collaboration avec l'ancien Comité de gestion foncière national (transformé depuis en Agence nationale pour la gestion des terres, la géodésie et la cartographie).

Enseignements à retenir: Les efforts de mise en œuvre de la réforme foncière ont été ralentis par le fait que les capacités étaient insuffisantes pour entreprendre une action durable dans le domaine de l'égalité entre les sexes et par une compréhension médiocre des principes de l'analyse des sexospécificités et de l'approche fondée sur l'intégration transversale des questions de parité hommes-femmes. Des interventions ont dû être mises au point par des spécialistes dans une perspective holistique. Les techniciens spécialisés de formation traditionnelle ne songent pas nécessairement à une approche centrée sur les personnes pour résoudre un problème technique. Le recours aux processus consultatifs et aux approches participatives a permis de réduire la priorité disproportionnée accordée au soutien extérieur dans les zones rurales et a aidé les femmes à sécuriser leurs droits fonciers et leurs moyens d'existence.

Haïti: renforcer la résistance aux risques climatiques et réduire les risques de catastrophe dans le secteur agricole afin d'améliorer la sécurité alimentaire après le séisme

Le tremblement de terre qui a frappé Haïti le 12 janvier 2010 a réduit Port-au-Prince et les villages avoisinants en un champ de ruines, déplacé 2 millions de personnes selon les estimations et fait des centaines de milliers de morts et de blessés. Dans les zones rurales, la situation est rendue encore plus difficile par le fait que, comme l'indiquent les rapports, jusqu'à 600 000 personnes ont dû retourner vers ces zones, situation que complique la perturbation des marchés et des moyens d'existence causée par le séisme. La vulnérabilité du secteur agricole s'est aggravée au cours des dernières décennies sous l'effet de la pression démographique, à laquelle s'ajoutent la dégradation de l'environnement, les carences des systèmes d'exploitation des terres, la pauvreté, les problèmes de gouvernance et une forte exposition aux catastrophes naturelles récurrentes, tels que les cyclones, la sécheresse, les glissements de terrain, les tremblements de terre et les raz-de-marée.

La FAO a formulé un projet, financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) de la Banque mondiale, qui pour la première fois au titre de ce mécanisme de financement intégrait explicitement les secours d'urgence (intrants agricoles) et de bonnes pratiques identifiées en matière de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique. La FAO avait précédemment entrepris aux Caraïbes un projet régional qui avait repéré les bonnes pratiques dans le domaine de l'adaptation au changement climatique et identifié et multiplié des semences de variétés de qualité élevée et à cycle plus court, mises au point dans le cadre de la préparation aux cyclones pour Haïti. Les enseignements tirés des activités précédentes ont été utilisés pour planifier les interventions financées par le FEM.

Ces interventions portent notamment sur la promotion des pratiques de conservation des sols et d'agroforesterie qui ont fait leurs preuves dans la réduction des risques d'origine climatique; l'identification, la multiplication et la distribution de semences de végétaux à cycle court, tolérants à la sécheresse et aux inondations et qui ont déjà été acceptés par les agriculteurs locaux et adaptés à l'évolution des conditions climatiques locales; enfin, la promotion de bonnes pratiques agricoles qui renforcent la réduction des risques et leur gestion.

Enseignements à retenir: La recherche active de solutions pour combler le fossé entre les besoins à court terme et à long terme à travers un mécanisme de financement et de programmation unique peut être une occasion avantageuse pour garantir le rétablissement et la transformation des moyens d'existence avec des résultats durables à la clé. Le recours aux bonnes pratiques et aux enseignements accumulés dans des disciplines très diverses a permis d'envisager, aux fins de la programmation, des solutions fondées sur l'intégration de points de départ multiples. L'un des défis majeurs de l'intégration des besoins à court et à long termes réside dans la nécessité de résoudre les tensions entre les acteurs humanitaires dont l'action est plus opérationnelle et axée sur les secours et les praticiens du développement qui visent une assistance plus systématique et à long terme, en particulier en ce qui concerne le rapport coûts-avantages, le taux de couverture des opérations et les questions liées à la durabilité.

■ Solutions pour l'avenir

Dans tous les exemples cités ci-dessus, les activités ont été formulées sur la base d'une stratégie harmonisée de sécurité alimentaire intégrant les aspects à court terme et à long terme. Toutefois, elles sont encore loin de constituer une approche globale pour la résolution de problèmes à brève et longue échéance, tels que la faiblesse institutionnelle qui freine le développement des moyens d'existence. Les interventions face aux crises prolongées se déroulent souvent dans un contexte humanitaire qui limite la possibilité de s'attaquer de manière holistique et coordonnée aux divers ferments de la crise. Les groupes sectoriels sur la sécurité alimentaire dans les contextes de crise sont des structures qui peuvent jouer un rôle crucial dans le renforcement des liens entre les secours humanitaires immédiats et l'aide au développement à plus long terme, laquelle s'attaque aux facteurs d'ordre structurel restreignant les moyens d'existence. À plus vaste échelle, un arrangement similaire pourrait faciliter encore ces efforts (voir encadré 11). Les groupes sectoriels peuvent mettre au point des stratégies de transition pour faciliter le transfert des responsabilités aux structures et aux processus chargés du développement et mettre en présence les principaux partenaires nationaux et internationaux qui

ENCADRÉ 11

Le Groupe sectoriel global de la sécurité alimentaire

L'approche de «responsabilité sectorielle» est un élément clé de l'Examen des interventions humanitaires 2005, effectué pour le compte du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, et par la suite, de l'Initiative de réforme visant à accroître l'efficacité, améliorer la prévisibilité et renforcer les filières de responsabilité des interventions humanitaires. La FAO et le PAM sont pleinement engagés dans ce processus depuis le début; le PAM en tant que chef de file mondial pour la logistique et les télécommunications dans les situations d'urgence et comme chef de file pour l'aide alimentaire à l'échelle des pays, et la FAO en tant que chef de file mondial pour l'agriculture.

Les groupes sectoriels et les arrangements relatifs à la coordination pour la sécurité alimentaire à l'échelle des pays existent depuis longtemps entre la FAO et le PAM. Par exemple, fin 2009, la FAO et le PAM dirigeaient déjà

conjointement des groupes sectoriels de sécurité alimentaire dans 11 pays et en dirigeaient aux côtés d'autres partenaires dans cinq autres pays. La phase 1 de l'évaluation de l'approche de responsabilité sectorielle, effectuée par le Comité permanent interorganisations des Nations Unies, terminée fin 2007, a proposé que le PAM et la FAO envisagent la codirection d'un groupe sectoriel sur la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale, avec le concours d'autres partenaires. Le rapport provisoire sur la phase 2 de l'évaluation en recommande la mise en œuvre. De même, la conférence de 2008 sur le thème «Repenser la sécurité alimentaire dans l'intervention humanitaire» (voir encadré au chapitre 4) a encouragé la FAO, le PAM et les principales parties prenantes à mettre sur pied ce groupe sectoriel. Depuis février 2008, le PAM et la FAO ont lancé un processus structuré afin de créer, d'ici la fin de l'année, le Groupe sectoriel global de la sécurité alimentaire.

opèrent dans le secteur de la sécurité alimentaire.

Du point de vue conceptuel, la prise en charge conjointe des problèmes de sécurité alimentaire à court et à long termes dans les situations de crise prolongée n'est pas une idée nouvelle. Ce qui a changé ces dernières années, c'est plutôt la mesure dans laquelle cette réflexion a été mise en pratique et, dans un nombre croissant de situations, intégrée à divers domaines d'activité. Les principaux donateurs ont souligné la nécessité de relier l'assistance alimentaire à des fins humanitaires aux efforts visant à promouvoir la croissance durable fondée sur l'agriculture, en tant qu'approche intégrée de sécurité alimentaire. Ils sont de plus en plus convaincus du caractère indispensable de cette orientation pour s'attaquer de manière globale aux causes sous-jacentes de la faim et de la malnutrition, tout en continuant d'appuyer l'aide alimentaire à des fins humanitaires.

Le défi consiste à identifier les enseignements qui fournissent des points de départ communs dans les crises prolongées, même en l'absence d'institutions et d'une gouvernance efficaces. Par exemple, l'analyse des rôles spécifiques des hommes et des femmes en fonction du contexte, une connaissance approfondie de la valeur locale du concept de risque ou de danger et des mesures prises par les communautés pour réduire les risques, ainsi que des contraintes pesant sur le renforcement de la résistance et la diversification des moyens d'existence peuvent élargir la gamme et la portée des options d'intervention.

Tous ces éléments, qui sont interdépendants, devraient être considérés comme les piliers d'une approche plus intégrée relevant elle-même d'une architecture nouvelle de l'aide, conçue pour s'attaquer au problème de l'insécurité alimentaire dans les contextes de crise prolongée, aussi bien à court terme qu'à plus longue échéance.



Le Mozambique: un exemple de réussite

Message clé

Les pays peuvent sortir d'une situation de crise prolongée. Il faut pour cela améliorer la gouvernance, comprendre les facteurs structurels de la crise et les éliminer en définissant des orientations cohérentes. La participation des communautés locales et une coordination renforcée entre les donateurs sont également essentielles.

Après son indépendance en 1975, le Mozambique a sombré dans un conflit armé qui a duré trois décennies, laissant le pays exsangue au plan économique et social. On a recensé un million de morts et 5 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays ou réfugiées dans les pays voisins. À la fin du conflit en 1992, 40 pour cent des centres de soins de santé de base et 60 pour cent des écoles primaires avaient été fermés ou détruits et le PIB était réduit de moitié par rapport à ce qu'il aurait pu être⁹⁸.

Depuis la signature des accords de paix en 1992, le Mozambique a connu une période de stabilité remarquable et il est devenu un exemple de réussite en termes de croissance économique et de réduction de la pauvreté. D'après la Banque mondiale⁹⁹, la croissance économique s'est élevée en moyenne à 8 pour cent par an entre 1996 et 2008. Depuis 1992, la production agricole a augmenté de 5,6 pour cent par an, grâce surtout à l'expansion des surfaces cultivées mais aussi, en partie, sous l'effet de l'augmentation de la main d'œuvre agricole et des accroissements de productivité. Dans le pays, la pauvreté a reculé de 15 pour cent entre 1997 et 2003. Les indicateurs du développement humain, tels que l'éducation, la mortalité infantile et l'accès à l'eau salubre, ont connu un relèvement important bien que dans le classement de l'indice de développement humain le pays occupe encore le 172^e rang sur 182 pays. Enfin, l'incidence de la faim au Mozambique continue de décliner régulièrement (figure 17), mais le pays doit encore consentir quelques efforts pour atteindre l'OMD 1.

Les succès du redressement du pays après le conflit ont été attribués à divers facteurs généraux, notamment la stabilité macro-économique, les réformes politiques, l'investissement public en faveur des pauvres et l'apport massif d'aide pour soutenir le développement économique et social. Au cours des années récentes, les progrès de la décentralisation, la forte coordination des donateurs et l'harmonisation de leurs

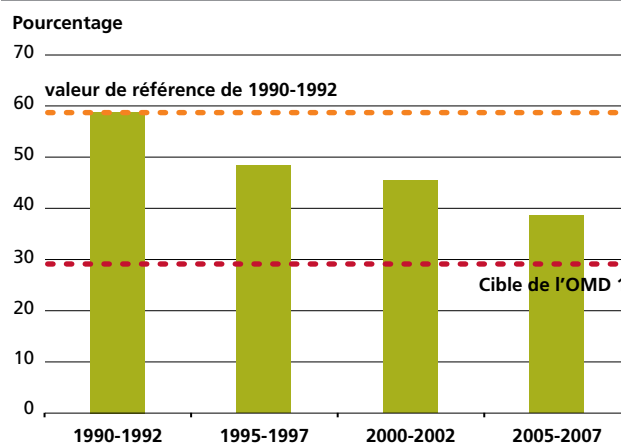
efforts à l'appui des programmes gouvernementaux et des investissements du secteur privé ont également joué un rôle important. Les bases de la reprise post-conflit ont toutefois été jetées dans le sillage immédiat du conflit par le biais d'un processus réussi de démobilisation des combattants et de réinstallation des personnes déplacées, sans lesquels les efforts de développement socio-économique seraient restés vains. Dans ce processus, la structure de gouvernance centrée sur la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets a également été déterminante.

■ L'action sociale dans la résolution des grands problèmes: l'exemple de l'accès à la terre

Un autre facteur important du redressement après le conflit a été l'effort qui a été fait pour résoudre les problèmes d'accès à la terre¹⁰⁰. Les conflits liés à l'accès à la terre, qui avaient été l'un des ferments de la guerre civile, ont refait surface dans son sillage immédiat, faisant planer le risque de tensions explosives. Les millions de personnes déplacées et d'anciens combattants sont revenus dans leurs foyers pour constater, souvent, que leurs terres avaient été occupées par d'autres. Des investisseurs privés se ruèrent sur les zones rurales pour mettre en exploitation des terres apparemment «disponibles». De fréquentes rivalités ont éclaté entre occupants, rapatriés et investisseurs privés, à propos des droits d'occupation de ces sols. Ces différends ont été

FIGURE 17

Prévalence de la faim au Mozambique



Source: FAO.

souvent aggravés par les dysfonctionnements d'une administration affaiblie par des années de guerre. L'existence de la loi foncière de 1979, toujours en vigueur, n'a pas arrangé les choses. Cette loi était fondée sur le modèle agraire socialiste introduit après l'indépendance et ne reflétait pas les systèmes fonciers de droit coutumier, qui étaient toujours vivaces, malgré la longue guerre et l'introduction de nouvelles politiques officielles.

Un instrument clé du processus adopté pour résoudre les questions foncières a été la création, avec l'appui de la FAO, d'une Commission interministérielle de la terre qui a constitué une tribune ouverte et démocratique pour la mise en place d'une nouvelle politique agraire. Des efforts importants ont été déployés pour faire participer des groupes divers, notamment la société civile, les organisations paysannes, le secteur privé naissant, les institutions académiques nationales et tous les secteurs publics potentiellement concernés par les modalités d'accès à la terre et aux autres ressources ainsi que leur utilisation¹⁰¹. Le processus d'examen des grandes orientations dans ce domaine a commencé par un processus inclusif de consultation qui a démarré juste après la conclusion de la paix et qui a été étayé par une analyse approfondie des réalités socio-économiques du problème foncier au Mozambique.

Il est ressorti avec force que la légitimité et l'action des autorités coutumières étaient encore intactes à l'issue du conflit et que, pendant cette période critique, celles-ci géraient avec efficacité la plupart des problèmes d'accès à la terre et des litiges fonciers. Cette expérience a mené à la reconnaissance de l'utilité de ces systèmes coutumiers et des droits que les individus avaient acquis par leur truchement et elle a inspiré l'intégration de certains aspects du droit formel et du droit coutumier dans l'élaboration de la nouvelle législation foncière. Cette importante mesure politique a permis de résoudre toute une série de tensions émergentes et a donné une assise solide à la nouvelle loi

foncière, promulguée en 1997, qui a également garanti des droits fonciers aux nouveaux investisseurs privés, considérés par le Gouvernement comme un élément clé du redressement post-conflit dans un pays encore pauvre et décapitalisé. Ce résultat a été obtenu en subordonnant le processus d'investissement à un processus obligatoire de «consultations communautaires» pour promouvoir une approche négociée favorisant le consensus face au problème complexe de l'octroi de terres à de nouveaux investisseurs.

Ce processus a conféré aux politiques et à la législation formulées dans ce domaine une grande légitimité sociale et un fort sentiment d'appropriation nationale, qui sont des ingrédients critiques de toute solution adoptée après un conflit. La législation a été conçue pour servir à la fois les besoins et les droits sociaux et économiques des communautés locales et les objectifs nationaux de développement économique, deux niveaux d'action essentiels pour la consolidation du processus de redressement post-conflit.

Au bout de plus de 10 ans, la politique foncière est encore en vigueur et la loi de 1997 a réalisé son objectif fondamental de maintenir l'ordre et la sécurité alimentaire tout en favorisant les nouveaux investissements. Ce cadre politique et juridique a beaucoup contribué à la promotion d'une démarche plus équitable et durable vers la croissance économique et le progrès social dans un pays à population encore essentiellement rurale.

La façon dont le problème de la terre a été géré vers le milieu des années 90 a fait comprendre à la société mozambicaine à quel point la négociation et la participation sont importantes pour résoudre des questions politiques complexes et laisse espérer que le Gouvernement continuera de s'inspirer de l'expérience passée pour résoudre le problème foncier, ainsi que d'autres problèmes économiques et sociaux pressants, à travers un processus analogue d'action sociale et politique à large assise.



Assurer la sécurité alimentaire lors de crises prolongées: mesures recommandées

Les pays confrontés à une crise prolongée sont caractérisés par des crises ou des conflits de longue durée ou récurrents, la détérioration à grande échelle des moyens d'existence et des capacités institutionnelles très limitées pour y remédier. En conséquence, la part de la population souffrant de sous-alimentation dans les pays confrontés à des crises prolongées est trois fois supérieure à celle des autres pays en développement, à l'exclusion de la Chine et de l'Inde. Environ un cinquième des quelque 925 millions de personnes qui souffrent de sous-alimentation dans le monde vit dans les 22 pays actuellement classés dans la catégorie des pays confrontés à des crises prolongées. Compte tenu des caractéristiques particulières des crises prolongées, les mesures à prendre pour y remédier diffèrent de celles requises lors de crises de brève durée ou dans un contexte de développement, en dehors de toute crise. Les pays confrontés à des crises prolongées doivent donc être considérés comme une catégorie à part, ayant besoin d'interventions spéciales de la part des acteurs du développement.

Les conclusions présentées dans *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2010* débouchent sur trois grandes séries de recommandations visant à combattre l'insécurité alimentaire lors de crises prolongées:

- améliorer l'analyse et la connaissance;
- renforcer l'appui aux moyens d'existence et à la sécurité alimentaire;
- réformer la structure de l'assistance.

■ Améliorer l'analyse et la connaissance

Même si les crises prolongées ont diverses caractéristiques générales en commun, les études de cas présentées dans cette publication montrent bien que chaque crise a ses propres caractéristiques, en fonction de son contexte particulier. Chaque cas est donc différent et les solutions apportées – de l'intérieur ou de l'extérieur – doivent être conçues en fonction des spécificités propres. L'absence de données, ou leur mauvaise qualité, gênent souvent l'identification de mesures correctives appropriées, sauf dans le cas des quelques crises qui ont été au centre de l'actualité, et il est difficile de comprendre la dynamique des

crises prolongées.

Actuellement, nous n'avons qu'une connaissance étroite et superficielle des crises prolongées. S'il est vrai que les situations d'urgence humanitaire exigent une évaluation rapide des besoins, les crises prolongées nécessitent, quant à elles, une analyse plus approfondie et plus ample. Si l'on veut s'attaquer aux contraintes d'importance capitale qui pèsent sur les moyens d'existence des ménages, mais aussi comprendre les causes sous-jacentes des crises, il faut connaître en profondeur les moyens d'existence, la dynamique hommes-femmes, le contexte social et le fonctionnement des institutions locales et nationales. Il faut procéder à une analyse fouillée de la situation pour comprendre en détail comment les moyens d'existence s'adaptent lors de crises prolongées; parfois, ces adaptations peuvent être renforcées par des acteurs externes (par exemple envois d'argent ou modification des institutions locales régissant les droits de propriété sur la terre et les autres ressources naturelles), mais dans d'autres cas, il convient de les atténuer (par exemple, surexploitation des ressources naturelles).

Il est important de pouvoir comparer la gravité des crises, dans différents contextes, afin de réduire les risques de répartition inégale de l'aide et d'éviter le syndrome de la «crise oubliée». Des progrès appréciables ont été accomplis dans ce domaine, mais il faut redoubler d'efforts, notamment en ce qui concerne les pays confrontés à des crises prolongées. La Classification intégrée de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire (IPC) est une approche qui commence à se développer (voir encadré). L'une des principales caractéristiques de cette classification est qu'elle est le fruit de la collaboration entre plusieurs organismes et que, loin de remplacer des outils analytiques existants ou d'autres activités d'analyse de la sécurité alimentaire, elle vient les compléter, selon une approche transparente, fondée sur le partenariat.

On a également amélioré le rapprochement entre l'évaluation des besoins, l'analyse des causes sous-jacentes et l'assistance fournie, mais les progrès réalisés viennent, pour l'essentiel, d'activités pilotes; il arrive encore trop souvent que l'on opte pour des interventions «qui ont

ENCADRÉ 12

Améliorer l'analyse de la sécurité alimentaire et la prise de décisions: la Classification intégrée de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire (IPC)

L'IPC est un outil permettant d'améliorer la rigueur, la transparence, la pertinence et la comparabilité des analyses portant sur la sécurité alimentaire. Elle a été initialement conçue par l'Unité d'analyse de la sécurité alimentaire de la FAO, pour être utilisée en Somalie, mais a été depuis lors appliquée dans diverses situations où se posait un problème de sécurité alimentaire, dans le cadre d'efforts conjoints avec le PAM et d'autres partenaires.

L'IPC comprend cinq protocoles:

1. **Classification** de la gravité de la situation et **alerte précoce**, pour comparer les données d'un endroit à un autre et d'une période à une autre.
2. **Analyse des données concrètes** en vue de classer la situation de la sécurité alimentaire
3. **Liens avec les interventions**, afin de donner des orientations générales quant aux interventions appropriées pour différents niveaux d'insécurité alimentaire.
4. **Communication de base** pour présenter aux décideurs les conclusions essentielles, dans un format facilement accessible et cohérent.
5. **Consensus technique** pour faire en sorte que les principales parties prenantes des pouvoirs publics, des ONG, du système des Nations Unies et du monde universitaire soient d'accord avec les conclusions techniques de l'analyse.

Si l'on suit les protocoles de l'IPC, des analyses complexes de la sécurité alimentaire deviennent plus aisément compréhensibles pour les décideurs, au niveau national, régional et mondial. Ces protocoles donnent les informations voulues pour prendre des décisions sur les allocations prioritaires de ressources, la conception des

programmes et les activités de sensibilisation à entreprendre, en vue d'atténuer l'insécurité alimentaire aiguë et chronique. La mise en œuvre de l'IPC contribue à renforcer les institutions existantes, à créer une plateforme pour la mise en commun de l'information et la collaboration entre différentes parties prenantes nationales et internationales et à dégager un consensus concernant les analyses relatives à la sécurité alimentaire.

Par exemple, en Somalie, l'IPC est utilisée depuis 2004. Grâce à l'IPC, les interventions humanitaires ont été ciblées sur les plus démunis et, chose tout aussi importante, cette crise prolongée n'a pas été «oubliée» par la communauté internationale. Au Kenya – dans un contexte favorisant davantage le développement – l'IPC est utilisée depuis 2005; elle a créé une plateforme commune regroupant différents ministères, qui peuvent mettre en commun l'information et procéder à des analyses conjointes, au niveau national et dans les districts, sous la coordination du Bureau du Président. Actuellement, l'IPC est introduit dans plus de 20 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine et son état d'avancement est très variable, allant de la sensibilisation initiale à l'adoption officielle.

Le programme mondial d'appui à l'IPC fournit, sur demande, un soutien technique et réalise un travail normatif pour l'IPC. Il est dirigé par un Comité de pilotage interinstitutions comprenant des représentants des organisations suivantes: CARE, FAO, FEWS NET, Centre de recherche conjointe de la Commission européenne, Oxfam/Royaume-Uni, Save the Children/Royaume-Uni et États-Unis d'Amérique et PAM. En 2010, des organismes gouvernementaux régionaux et d'autres institutions des Nations Unies/ONG ont été invités à y adhérer.

donné leurs preuves» dans une crise prolongée, même si ce type d'assistance n'est pas approprié et qu'il produit bien peu d'effets¹⁰².

De même, on a constaté une amélioration de l'impact des interventions extérieures autant que des mesures prises localement pour faire face à des crises prolongées, mais nombre de donateurs et d'organismes hésitent encore à investir, autant qu'il le faudrait, dans les évaluations d'impact et dans l'analyse des interventions. Il convient de renforcer les systèmes d'évaluation d'impact et de suivi, ainsi que les mécanismes d'apprentissage et de responsabilisation afin d'améliorer les interventions visant à la sécurité alimentaire, lors de crises prolongées.

■ Améliorer l'appui aux moyens d'existence, aux fins de la sécurité alimentaire

Les interventions sont certes indispensables pour sauver des vies humaines, mais dans les pays confrontés à une crise prolongée, il faudrait s'attacher à améliorer l'appui aux moyens d'existence, la protection sociale et la réduction des risques, tout en préservant la capacité et la flexibilité requises pour répondre aux crises aiguës.

Lors de l'évaluation des moyens d'existence, il faut tenir compte de la dynamique de base des institutions locales (y compris la dynamique du pouvoir et des conflits) en vue de mieux comprendre les facteurs responsables de la crise et d'identifier des modes d'assistance adéquats et des partenaires fiables et durables pour pourvoir aux besoins à

RECOMMANDATION 1

Fournir un soutien pour analyser plus en détail et comprendre de façon plus approfondie les moyens d'existence et les mécanismes d'adaptation utilisés par les populations lors de crises prolongées, afin de renforcer les capacités de résistance et de rendre les programmes d'assistance plus efficaces

- Les donateurs et les organismes doivent investir davantage dans l'analyse, l'évaluation d'impact et l'enseignement tiré de l'expérience, en y consacrant les ressources financières et humaines requises.
- Il faut renforcer et élargir les systèmes d'information. Il est essentiel d'évaluer les besoins humanitaires, mais il faut également élargir l'analyse aux moyens d'existence et aux institutions locales et nationales qui peuvent appuyer les moyens d'existence, en sachant toutefois que celles-ci peuvent parfois figurer parmi les principales causes des crises prolongées.
- Il faut améliorer l'analyse des interventions, en renforçant la capacité de produire et d'utiliser des analyses plus approfondies concernant les options disponibles pour l'assistance.
- Il faut continuer à améliorer l'aptitude à comparer différents contextes, de nature variée, afin d'affiner la répartition de l'aide et d'éviter le syndrome de la «crise oubliée».
- Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) devrait suivre régulièrement et débattre la situation en vigueur dans les pays confrontés à une crise prolongée.

RECOMMANDATION 2

Appuyer la protection, la promotion et la reconstitution des moyens d'existence et les institutions qui soutiennent et rendent possibles les moyens d'existence dans les pays confrontés à des crises prolongées

- Les pouvoirs publics, les donateurs et les organismes devraient mieux articuler les interventions, de manière à ce qu'elles répondent à la fois aux besoins à court et à long termes, en améliorant l'assistance alimentaire, en assurant la protection sociale et en investissant dans l'agriculture et dans les moyens d'existence non agricoles.
- Il faudrait renforcer les ressources, la protection et la promotion à long terme des moyens d'existence, en utilisant une série d'instruments appuyant les capacités d'adaptation de la population et s'attaquant à la vulnérabilité (par exemple, filets de sécurité, soutien nutritionnel et développement, parmi la population, des capacités de production et d'acquisition d'aliments). Il faudra également reconnaître les différences entre les hommes et les femmes.
- Pour appuyer les moyens d'existence, il faut partir des capacités existantes et renforcer les adaptations positives des moyens d'existence, tout en évitant ou en atténuant les stratégies mal adaptées.
- Les efforts devraient se concentrer sur l'aide apportée pour reconstruire et/ou promouvoir les institutions locales qui appuient les moyens d'existence.

long terme. Les exemples de la Sierra Leone et du Soudan montrent bien que l'aide extérieure peut se révéler utile ou nuisible, selon la connaissance que l'on a de la dynamique des moyens d'existence, et que cette aide doit reconnaître et appuyer les moyens d'existence novateurs sur le terrain, tout en décourageant les pratiques mal adaptées auxquelles ont recours les populations, contraintes et forcées.

L'une des meilleures façons de promouvoir les moyens d'existence à plus long terme consiste à appuyer les institutions informelles qui soutiennent la sécurité des moyens d'existence au niveau local. Les interventions lancées pour protéger directement des vies humaines et les moyens d'existence doivent donc aller de pair avec des types d'assistance qui appuient les institutions locales s'occupant des besoins à plus long terme de l'agriculture durable, de la gestion des ressources naturelles (par

exemple régime foncier, comme dans le cas des institutions coutumières au Mozambique) et de la fourniture de services sociaux de base (infrastructure rurale, éducation, santé et nutrition). Une telle option peut également contribuer à des processus de renforcement de l'État, notamment dans les cas extrêmes où les capacités étatiques sont très limitées.

■ Réforme de la structure de l'aide

Les chapitres précédents de cette publication ont montré qu'il existait un décalage entre la réalité du terrain et la structure de l'assistance internationale fournie pour faire face à des crises prolongées. On a pris note de ce décalage depuis quelques années déjà: en 2008, un forum mondial réunissant des organismes des Nations Unies, des ONG et le

RECOMMANDATION 3

Revoir la structure de l'aide extérieure fournie en temps de crise prolongée, afin de répondre aux besoins et de tenir compte des difficultés sur le terrain, ainsi que des contraintes institutionnelles. Il faudra peut-être, dans cette optique, organiser un forum de haut niveau sur les crises prolongées et préparer un nouveau «Programme d'action» pour les pays en situation de crise prolongée

- Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) devrait recommander la convocation d'un Forum de haut niveau sur les crises prolongées, au plus tard en 2012, pour passer en revue l'état des connaissances concernant les crises prolongées et indiquer la voie à suivre.
- Il faudrait mettre au point un nouveau «Programme d'action sur les crises prolongées», afin d'établir de nouveaux principes et paramètres qui permettraient de pourvoir de façon efficace et efficiente aux besoins spécifiques des pays concernés. Il est proposé que ce programme soit lancé et suivi par le CSA.
- Les modalités de l'assistance ne devraient pas se limiter aux catégories traditionnelles de «secours» et de «développement», mais suivre une approche plus diversifiée comprenant les éléments suivants: mécanismes de protection sociale, systèmes d'alerte précoce concernant la sécurité alimentaire, planification des interventions en cas de catastrophes, protection et réhabilitation de l'environnement et renforcement des capacités de résistance des moyens d'existence.
- Les plans établis par les donateurs devraient privilégier la prévisibilité pour mener des activités de prévention et d'intervention rapide et apporter des solutions à long terme.
- Les systèmes de suivi des apports d'aide devraient être perfectionnés et aller au-delà de la distinction traditionnelle entre aide humanitaire et aide au développement, de manière à suivre avec plus de transparence les investissements destinés à appuyer la sécurité alimentaire.
- Il faut s'efforcer d'aider tous les acteurs – donateurs, gouvernements hôtes, acteurs non étatiques, ONG nationales et internationales et communautés touchées par des crises – à élaborer les principes qui régiront l'assistance fournie lors de crises prolongées.

mouvement de la Croix-Rouge avait déjà débattu d'un bon nombre de ces questions (voir encadré 13).

Les conclusions de cette conférence de 2008 revêtent un caractère d'urgence, aujourd'hui plus qu'hier, notamment pour les crises prolongées. S'il faut améliorer la structure de l'aide, c'est en partie pour combler le fossé entre les approches classiques des «secours» (intervention humanitaire) et la phase de «développement». Le classement actuel des activités humanitaires et de développement, établi par les donateurs, ne rend pas compte de la diversité des interventions lancées ou de la gamme des mesures prises localement pour faire face à des crises prolongées. Les formes extérieures d'assistance ne sont pas décrites de manière adéquate par ces catégories, ni par les calendriers d'exécution qui sont censés y correspondre. Les donateurs devraient allouer des financements en fonction des besoins évalués et des possibilités de programmation, en prévoyant les ressources nécessaires pour faire face à des crises prolongées.

Des progrès ont été réalisés dans certains de ces domaines. Le PAM et la FAO dirigent le processus d'établissement de la Section relative à la sécurité alimentaire mondiale, de manière à assurer des interventions plus cohérentes, prévisibles et approfondies contre l'insécurité alimentaire, dans un contexte humanitaire (voir pages 43-47). Cette section mettrait en place un forum international pour fournir des informations pertinentes et appuyer l'élaboration de stratégies

d'urgence et de plans d'exécution au niveau des pays, qui intégreraient les mesures urgentes à prendre pour s'attaquer aux problèmes de disponibilité alimentaire, production vivrière, accès aux aliments et utilisation des aliments. Elle apporterait également une amélioration essentielle à la cohérence de l'approche générale et à l'intégration des mesures prises pour sauver des vies humaines et protéger les moyens d'existence, dans le contexte humanitaire. Il reste néanmoins à définir clairement le rôle que le groupe sectoriel relatif à la sécurité alimentaire mondiale sera appelé à jouer dans les crises prolongées.

Des améliorations ont été apportées, graduellement, aux mécanismes d'évaluation et d'apprentissage et aux méthodes d'analyse, comme l'IPC. Il n'en reste pas moins que nombre de ces recommandations ne sont pas encore intégralement appliquées. La direction et la coordination des interventions, en l'absence d'un gouvernement national capable et désireux d'agir, représentent un défi de taille. L'approche intégrée de réduction de l'insécurité alimentaire doit notamment prévoir d'appuyer le développement des capacités des ministères techniques des gouvernements pour leur permettre de diriger et de coordonner les efforts, mais cela sera difficile dans des situations de conflit civil.

Actuellement, les interventions des mêmes organismes, dans le même contexte, visent souvent à répondre simultanément aux besoins humanitaires, à l'impératif de protection et de promotion des moyens d'existence, à la

ENCADRÉ 13

Conclusions de la conférence mondiale organisée sur le thème «Repenser le rôle de la sécurité alimentaire dans les interventions humanitaires»

En avril 2008, des organismes des Nations Unies, des ONG et le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se sont réunis pour débattre du rôle de la sécurité alimentaire dans les interventions humanitaires. Ce forum de trois jours, tenu au Siège de la FAO, à Rome, était organisé par CARE et Oxfam. Même si le thème retenu allait au-delà de la question des pays confrontés à des crises prolongées, le forum a identifié deux grands domaines d'action, en ce qui concerne les changements à apporter à la façon dont le système d'aide conçoit la sécurité alimentaire et les méthodes à mettre en œuvre pour améliorer sensiblement son efficacité dans la lutte contre la faim:

1. Nécessité de combler le fossé entre la phase de secours et celle de développement:
 - Approche de base fondée sur la promotion de la protection sociale à long terme.
 - Incorporation d'éléments de réduction des risques de catastrophe dans les systèmes de protection sociale.
 - Attention accrue accordée à l'agriculture durable.
 - Promotion du financement des mesures de prévention et d'alerte précoce.
2. L'importance d'une communauté de vues concernant la faim et la vulnérabilité, ainsi que la façon de les combattre:
 - Élaboration d'un cadre analytique et programmatique commun en matière de sécurité alimentaire.
 - Recours à des ripostes et à des interventions programmatiques plus appropriées et adaptées aux besoins.

Le forum a recommandé que des modifications fondamentales soient apportées à la structure de l'aide internationale fournie à l'appui de la sécurité alimentaire, afin de soutenir ces deux grands domaines d'action. Les modifications requises sont les suivantes:

- Renforcement des mécanismes de suivi, d'évaluation, d'apprentissage et de responsabilisation.
- Amélioration des capacités d'analyse pour obtenir les informations nécessaires à l'élaboration des politiques, des programmes et des interventions.
- Examen des programmes, des mécanismes de financement, des effectifs et de la structure des organismes d'aide, pour faire en sorte qu'ils soient adaptés à leur mission et introduction des changements nécessaires pour combler les lacunes identifiées, conformément aux rôles définis dans le cadre commun.
- Établissement de mécanismes de coordination de la sécurité alimentaire, regroupant les organismes d'aide s'occupant des phases de secours, de transition et de développement et les acteurs contribuant aux différents éléments de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Source: Résumé du communiqué final du forum, «Repenser la sécurité alimentaire dans le système d'aide internationale» Conclusions du forum international sur la sécurité alimentaire, 16-18 avril 2008, Rome. CARE/ Oxfam/ FAO/ PAM.

nécessité de renforcer les institutions et, dans certains cas, aux objectifs de sécurité. Il s'ensuit que les principes régissant les activités de terrain sont de moins en moins clairs. Les organismes humanitaires se plaignent de l'affaiblissement des principes humanitaires et c'est précisément cet affaiblissement des principes qui a entraîné des difficultés croissantes d'accès aux populations démunies, au cours de certaines crises, et a contribué à la

détérioration des conditions de sécurité des travailleurs humanitaires (voir pages 34-48). Il convient de préciser les objectifs de l'assistance extérieure lors des crises prolongées, ainsi que les principes régissant l'allocation, la distribution et l'évaluation d'impact de cette assistance si l'on veut s'attaquer avec succès à l'insécurité alimentaire et, de manière plus générale, réaliser les objectifs d'aide humanitaire et de développement.

Annexe technique

TABEAU 1

Prévalence de la sous-alimentation et progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation (SMA)¹ et du Millénaire pour le développement (OMD)² dans les pays en développement³

MONDE Région/sous-région/ pays [catégorie de sous-alimentation]	Population totale	Nombre de personnes sous-alimentées				Progrès en nombre	Tendance SMA	Proportion de personnes sous-alimentées dans la population totale				Progrès en termes de prévalence	Tendance OMD
	2005-2007 (en millions)	1990-1992	1995-1997	2000-2002	2005-2007	objectif SMA = 0,5*	1990-1992 à 2005-2007	1990-1992	1995-1997	2000-2002	2005-2007	objectif SMA = 0,5**	1990-1992 à 2005-2007
		(en millions)						(%)					
MONDE	6 559,3	843,4	787,5	833,0	847,5	1,0	▲	16	14	14	13	0,8	▼
Pays développés	1 275,6	16,7	19,4	17,0	12,3	0,7	▼	–	–	–	–	nd	nd
Pays en développement	5 283,7	826,6	768,1	816,0	835,2	1,0	▲	20	17	17	16	0,8	▼
ASIE ET PACIFIQUE ***	3 558,7	587,9	498,1	531,8	554,5	0,9	▼	20	16	16	16	0,8	▼
Asie de l'Est	1 402,1	215,6	149,8	142,2	139,5	0,6	▼	18	12	10	10	0,6	▼
Chine [3]	1 328,1	210,1	141,8	133,1	130,4	0,6	▼	18	12	10	10	0,5	▼
Mongolie [4]	2,6	0,6	0,8	0,6	0,7	1,1	▲	28	33	27	26	0,9	▼
République pop. dém. de Corée [4]	23,6	4,2	6,7	7,8	7,8	1,9	▲	21	30	34	33	1,6	▲
République de Corée [1]	47,8	ns	ns	ns	ns	nd	nd	–	–	–	–	nd	nd
Asie du Sud-Est	555,5	105,4	85,7	88,9	76,1	0,7	▼	24	18	17	14	0,6	▼
Cambodge [4]	14,1	3,8	4,7	3,7	3,0	0,8	▼	38	40	29	22	0,6	▼
Indonésie [3]	221,9	28,9	22,0	30,4	29,9	1,0	▲	16	11	15	13	0,8	▼
Malaisie [1]	26,1	ns	ns	ns	ns	nd	nd	–	–	–	–	nd	nd
Myanmar [3]	48,7	19,6	15,4	13,5	7,8	0,4	▼	47	35	29	16	0,3	▼
Philippines [3]	87,1	15,2	14,1	14,5	13,2	0,9	▼	24	20	18	15	0,6	▼
République dém. pop. Lao. [4]	6,0	1,3	1,4	1,4	1,4	1,0	▲	31	29	26	23	0,7	▼
Thaïlande [3]	66,5	15,0	11,2	11,5	10,8	0,7	▼	26	18	18	16	0,6	▼
Viet Nam [3]	85,1	21,0	16,7	13,3	9,6	0,5	▼	31	22	17	11	0,4	▼
Asie du Sud	1 520,1	255,4	252,8	287,5	331,1	1,3	▲	22	20	21	22	1,0	◀▶
Bangladesh [4]	155,4	44,4	54,2	42,3	41,7	0,9	▼	38	41	29	27	0,7	▼
Inde [4]	1 147,7	172,4	162,7	200,6	237,7	1,4	▲	20	17	19	21	1,1	▲
Népal [3]	27,8	4,2	4,4	4,6	4,5	1,1	▲	21	20	18	16	0,8	▼
Pakistan [4]	169,5	29,6	26,9	36,1	43,4	1,5	▲	25	20	24	26	1,0	▲
Sri Lanka [3]	19,7	4,8	4,5	3,9	3,8	0,8	▼	28	25	20	19	0,7	▼
Asie centrale	58,7	4,2	4,9	10,1	6,0	1,4	▲	8	9	18	10	1,2	▲
Kazakhstan [1]	15,3	ns	ns	1,2	ns	nd	nd	–	–	8	–	nd	nd
Kirghizistan [3]	5,3	0,8	0,6	0,9	0,6	0,7	▼	17	13	17	10	0,6	▼
Ouzbékistan [3]	26,6	1,1	1,2	4,7	3,0	2,7	▲	5	5	19	11	2,1	▲
Tadjikistan [4]	6,6	1,8	2,4	2,9	2,0	1,1	▲	34	42	46	30	0,9	▼
Turkménistan [2]	4,9	0,3	0,4	0,4	0,3	0,9	◀▶	9	9	9	6	0,7	▼
Asie occidentale	16,0	6,7	4,3	2,3	1,1	0,2	▼	41	27	15	7	0,2	▼
Arménie [4]	3,1	1,6	1,1	0,9	0,7	0,4	▼	45	36	28	22	0,5	▼
Azerbaïdjan [1]	8,5	2,0	2,2	0,9	ns	nd	nd	27	27	11	–	nd	nd
Géorgie [1]	4,4	3,1	1,0	0,5	ns	nd	nd	58	19	12	–	nd	nd
AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES	556,1	54,3	53,3	50,7	47,1	0,9	▼	12	11	10	8	0,7	▼
Amérique du Nord et centrale	145,8	9,4	10,4	9,5	9,7	1,0	▲	8	8	7	7	0,8	▼
Costa Rica [1]	4,4	ns	ns	ns	ns	nd	nd	–	–	–	–	nd	nd
El Salvador [2]	6,1	0,7	0,7	0,4	0,6	0,8	▼	13	12	7	9	0,7	▼
Guatemala [4]	13,0	1,4	2,1	2,5	2,7	2,0	▲	15	20	22	21	1,4	▲
Honduras [3]	7,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	▼	19	16	14	12	0,6	▼
Mexique [1]	106,4	ns	ns	ns	ns	nd	nd	–	–	–	–	nd	nd
Nicaragua [3]	5,5	2,1	1,8	1,3	1,1	0,5	▼	50	38	25	19	0,4	▼

TABLEAU 1

Prévalence de la sous-alimentation et progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation (SMA)¹ et du Millénaire pour le développement (OMD)² dans les pays en développement³

MONDE Région/sous-région/ pays [catégorie de sous-alimentation]	Population totale	Nombre de personnes sous-alimentées				Progrès en nombre	Tendance SMA	Proportion de personnes sous-alimentées dans la population totale				Progrès en termes de prévalence	Tendance OMD
	2005-2007 (en millions)	1990-1992	1995-1997	2000-2002	2005-2007	objectif SMA = 0,5*	1990-1992 à 2005-2007	1990-1992	1995-1997	2000-2002	2005-2007	objectif SMA = 0,5**	1990-1992 à 2005-2007
Panama [3]	3,3	0,5	0,6	0,6	0,5	1,1	◀▶	18	20	19	15	0,8	▼
Caraïbes	34,4	7,6	8,8	7,3	8,1	1,1	▲	26	28	22	24	0,9	▼
Cuba [1]	11,2	0,6	1,5	ns	ns	nd	nd	6	14	–	–	nd	nd
Haïti [5]	9,6	4,6	4,8	4,7	5,5	1,2	▲	63	60	53	57	0,9	▼
Jamaïque [2]	2,7	0,3	0,2	0,1	0,1	0,5	▼	11	6	5	5	0,4	▼
République dominicaine [4]	9,7	2,1	2,1	2,2	2,3	1,1	▲	28	26	25	24	0,9	▼
Trinité-et-Tobago [3]	1,3	0,1	0,2	0,1	0,1	1,1	◀▶	11	14	11	11	1,0	◀▶
Amérique du Sud	375,9	37,3	34,1	33,8	29,2	0,8	▼	12	10	10	8	0,6	▼
Argentine [1]	39,1	ns	ns	ns	ns	nd	nd	–	–	–	–	nd	nd
Bolivie (État plurinational de) [4]	9,4	2,0	1,9	1,9	2,5	1,3	▲	29	24	22	27	0,9	▼
Brésil [2]	188,1	17,1	16,6	16,3	12,1	0,7	▼	11	10	9	6	0,6	▼
Chili [1]	16,5	0,9	ns	ns	ns	nd	nd	7	–	–	–	nd	nd
Colombie [3]	43,7	5,2	4,0	3,9	4,3	0,8	▼	15	11	10	10	0,6	▼
Équateur [3]	13,2	2,4	1,8	2,1	2,0	0,8	▼	23	16	17	15	0,7	▼
Guyana [2]	0,8	0,2	0,1	0,1	0,1	0,4	▼	20	11	7	7	0,4	▼
Paraguay [3]	6,0	0,7	0,5	0,5	0,7	0,9	◀▶	16	10	10	11	0,7	▼
Pérou [3]	28,2	6,1	5,0	4,7	4,3	0,7	▼	27	21	18	15	0,6	▼
Suriname [3]	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	1,2	◀▶	14	13	15	14	1,0	◀▶
Uruguay [1]	3,3	0,2	ns	ns	ns	nd	nd	5	–	–	–	nd	nd
Venezuela (République bolivarienne du) [2]	27,2	2,1	3,1	3,3	2,1	1,1	▲	10	14	13	8	0,8	▼
PROCHE-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD ***	439,3	19,6	29,5	31,8	32,4	1,6	▲	6	8	8	7	1,2	▲
Proche-Orient	280,4	14,6	24,1	26,2	26,3	1,8	▲	7	11	10	9	1,3	▲
Arabie saoudite [1]	24,1	ns	ns	ns	ns	nd	nd	–	–	–	–	nd	nd
Émirats arabes unis [1]	4,2	ns	ns	ns	ns	nd	nd	–	–	–	–	nd	nd
Iran (République islamique d') [1]	71,6	ns	ns	ns	ns	nd	nd	–	–	–	–	nd	nd
Jordanie [1]	5,8	ns	0,2	0,2	ns	nd	nd	–	5	5	–	nd	nd
Koweït [2]	2,8	0,4	0,1	0,1	0,1	0,3	▼	20	5	6	5	0,2	▼
Liban [1]	4,1	ns	ns	ns	ns	nd	nd	–	–	–	–	nd	nd
République arabe de Syrie [1]	19,8	ns	ns	ns	ns	nd	nd	–	–	–	–	nd	nd
Turquie [1]	72,1	ns	ns	ns	ns	nd	nd	–	–	–	–	nd	nd
Yémen [4]	21,6	3,8	5,0	5,7	6,7	1,7	▲	30	31	31	31	1,0	▲
Afrique du Nord	158,8	5,0	5,4	5,6	6,1	1,2	▲	–	–	–	–	nd	nd
Algérie [1]	33,4	ns	1,5	1,4	ns	nd	nd	–	5	5	–	nd	nd
Égypte [1]	78,6	ns	ns	ns	ns	nd	nd	–	–	–	–	nd	nd
Jamahiriya arabe libyenne [1]	6,0	ns	ns	ns	ns	nd	nd	–	–	–	–	nd	nd
Maroc [1]	30,9	1,5	1,6	1,6	ns	nd	nd	6	6	6	–	nd	nd
Tunisie [1]	10,0	ns	ns	ns	ns	nd	nd	–	–	–	–	nd	nd
AFRIQUE SUBSAHARIENNE***	729,6	164,9	187,2	201,7	201,2	1,2	▲	34	33	31	28	0,8	▼
Afrique centrale	98,4	20,4	37,2	47,0	51,8	2,5	▲	32	49	55	53	1,6	▲
Cameroun [4]	18,2	4,2	5,0	4,3	3,9	0,9	▼	33	34	26	21	0,6	▼

Annexe technique

TABEAU 1

Prévalence de la sous-alimentation et progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation (SMA)¹ et du Millénaire pour le développement (OMD)² dans les pays en développement³

MONDE Région/sous-région/ pays [catégorie de sous-alimentation]	Population totale	Nombre de personnes sous-alimentées				Progrès en nombre	Tendance SMA	Proportion de personnes sous-alimentées dans la population totale				Progrès en termes de prévalence	Tendance OMD
	2005-2007 (en millions)	1990-1992	1995-1997	2000-2002	2005-2007	objectif SMA = 0,5*	1990-1992 à 2005-2007	1990-1992	1995-1997	2000-2002	2005-2007	objectif SMA = 0,5**	1990-1992 à 2005-2007
Congo [3]	3,5	1,0	1,2	0,6	0,5	0,5	▼	42	41	20	15	0,4	▼
Gabon [1]	1,4	0,1	ns	ns	ns	nd	nd	6	–	–	–	nd	nd
République centrafricaine [5]	4,2	1,3	1,6	1,6	1,7	1,3	▲	44	47	43	40	0,9	▼
République démocratique du Congo [5]	60,8	10,0	25,5	36,7	41,9	4,2	▲	26	55	70	69	2,7	▲
Tchad [5]	10,3	3,8	3,9	3,7	3,8	1,0	◀▶	60	53	43	37	0,6	▼
Afrique de l'Est	252,8	76,2	84,7	85,6	86,9	1,1	▲	45	44	39	34	0,8	▼
Burundi [5]	7,6	2,5	3,5	3,9	4,7	1,9	▲	44	56	59	62	1,4	▲
Érythrée**** [5]	4,6	2,1	2,1	2,7	3,0	1,4	▲	67	64	70	64	1,0	▼
Éthiopie**** [5]	76,6	34,6	36,3	32,4	31,6	0,9	▼	69	62	48	41	0,6	▼
Kenya [4]	36,8	8,0	8,6	10,3	11,2	1,4	▲	33	31	32	31	0,9	▼
Ouganda [4]	29,7	3,5	4,9	4,8	6,1	1,7	▲	19	23	19	21	1,1	▲
Rwanda [4]	9,2	3,0	3,0	3,1	3,1	1,0	▲	44	53	38	34	0,8	▼
Soudan [4]	39,6	10,8	9,3	9,9	8,8	0,8	▼	39	29	28	22	0,6	▼
Tanzanie [4]	40,1	7,4	12,4	13,6	13,7	1,8	▲	28	40	39	34	1,2	▲
Afrique australe	103,4	30,6	33,3	35,3	33,9	1,1	▲	43	41	38	33	0,8	▼
Angola [5]	17,1	7,4	7,8	7,6	7,1	1,0	▼	67	61	52	41	0,6	▼
Botswana [4]	1,9	0,3	0,4	0,5	0,5	1,8	▲	19	23	27	25	1,3	▲
Lesotho [3]	2,0	0,2	0,3	0,3	0,3	1,1	▲	15	16	14	14	0,9	▼
Madagascar [4]	18,1	2,4	3,5	4,4	4,5	1,9	▲	21	26	28	25	1,2	▲
Malawi [4]	14,0	4,2	3,8	3,6	3,9	0,9	▼	43	36	30	28	0,7	▼
Maurice [2]	1,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,8	◀▶	7	7	5	5	0,7	▼
Mozambique [5]	21,4	8,3	7,8	8,6	8,1	1,0	▼	59	48	46	38	0,6	▼
Namibie [3]	2,0	0,5	0,5	0,4	0,4	0,8	▼	32	30	21	19	0,6	▼
Swaziland [3]	1,1	0,1	0,2	0,2	0,2	2,0	▲	12	21	18	18	1,5	▲
Zambie [5]	12,0	2,9	3,6	4,7	5,2	1,8	▲	35	38	43	43	1,2	▲
Zimbabwe [5]	12,5	4,3	5,3	5,1	3,7	0,9	▼	40	44	41	30	0,7	▼
Afrique de l'Ouest	275,0	37,6	32,0	33,7	28,5	0,8	▼	20	15	14	10	0,5	▼
Bénin [3]	8,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	◀▶	20	18	15	12	0,6	▼
Burkina Faso [2]	14,2	1,2	1,2	1,4	1,2	1,0	◀▶	14	12	12	9	0,6	▼
Côte d'Ivoire [3]	19,7	1,9	2,6	2,9	2,8	1,4	▲	15	17	17	14	1,0	▼
Gambie [3]	1,6	0,1	0,3	0,3	0,3	2,3	▲	14	23	21	19	1,3	▲
Ghana [2]	22,4	4,2	2,2	1,8	1,2	0,3	▼	27	12	9	5	0,2	▼
Guinée [3]	9,4	1,3	1,5	1,7	1,6	1,2	▲	20	19	20	17	0,8	▼
Libéria [4]	3,5	0,6	0,7	1,1	1,2	1,9	▲	30	32	36	33	1,1	▲
Mali [3]	12,1	2,4	2,5	1,9	1,5	0,6	▼	27	25	18	12	0,4	▼
Mauritanie [2]	3,1	0,2	0,2	0,2	0,2	1,0	◀▶	12	9	8	7	0,6	▼
Niger [4]	13,6	3,0	3,5	3,1	2,7	0,9	▼	37	37	27	20	0,5	▼
Nigéria [2]	144,3	16,3	10,9	11,9	9,2	0,6	▼	16	10	9	6	0,4	▼
Sénégal [3]	11,6	1,7	2,3	2,6	2,0	1,2	▲	22	26	26	17	0,8	▼
Sierra Leone [5]	5,3	1,8	1,6	1,9	1,8	1,0	◀▶	45	39	43	35	0,8	▼
Togo [4]	6,1	1,7	1,7	1,9	1,8	1,1	▲	43	36	36	30	0,7	▼
Afrique*****	888,4	169,8	192,6	207,3	207,2	1,2	▲	28	28	26	23	0,8	▼

Pour les notes, se reporter au rabat de la quatrième de couverture.

TABLEAU 2

Quelques indicateurs de développement et de sécurité alimentaire pour les pays confrontés à des crises prolongées

Pays	IDH ¹	Part de l'aide humanitaire dans l'APD totale ²	Volume moyen de l'aide humanitaire ³	Volume moyen de l'aide au développement ⁴	Moyenne de l'aide humanitaire par habitant ⁵	Moyenne de l'aide au développement par habitant ⁶	Aide au développement allant à l'agriculture, sur l'APD totale ⁷	Contribution de l'agriculture au PIB ⁸	Proportion de la population rurale ⁹	Part de l'aide dans la formation brute de capital ¹⁰	Disponibilité énergétique alimentaire (DEA) par habitant ¹¹
	2007 Valeur	2000-2008 (%)	2000-2008 (millions d'USD, prix de 2007)		2000-2008 (USD, prix de 2007)		2005-2008 (%)	2008 (%)	2008 (%)	2007 (%)	2005-2007 (kcal/personne/jour)
Afghanistan	0,352	20	463	1 905	19,01	78,27	7,33	31,6	75,96	nd	nd
Angola	0,564	30	124	282	7,66	17,47	3,75	6,6	43,30	2,80	1 950
Burundi	0,394	32	110	229	15,22	31,84	4,36	34,8 ^c	89,60	272,60 ^b	1 680
Congo	0,601	22	17	60	4,97	13,31	0,97	4,1	38,66	6,10	2 510
Côte d'Ivoire	0,484	15	43	234	2,26	12,38	7,48	25,0	51,22	9,70	2 510
Érythrée	0,472	30	84	194	19,34	44,74	4,24	24,3 ^a	79,28	106,70	1 590
Éthiopie	0,414	21	417	1 554	5,72	21,31	6,12	44,5	83,00	50,10	1 950
Guinée	0,435	16	38	203	4,23	22,36	4,14	24,8	65,56	39,00	2 530
Haïti	0,532	11	46	385	5,06	42,08	4,44	28,0 ^d	53,16	40,60	1 850
Iraq	nd	14	465	2 786	16,98	101,76	1,01	8,6 ^d	33,40	nd	nd
Kenya	20,541	14	114	729	3,29	20,96	6,88	27,0	78,40	26,1	2 060
Libéria	0,442	33	89	182	27,09	55,75	0,83	61,3	39,86	473,60	2 160
Ouganda	20,514	10	136	1 225	4,89	43,93	3,63	22,7	87,02	65,70	2 250
Rép. centrafricaine	0,369	13	16	107	3,84	25,93	3,61	52,9	61,42	116,10	1 960
Rép. dém. du Congo	0,389	27	284	760	5,16	18,00	1,79	40,2	66,04	67,30	1 590
RPD de Corée	nd	47	76	87	3,23	3,71	2,08	nd	37,32	nd	2 150
Sierra Leone	0,365	19	73	318	14,88	64,77	3,00	50,2	62,24	239,50	2 130
Somalie	nd	64	203	114	25,41	14,34	0,87	65,0 ^e	63,48	nd	nd
Soudan	0,531	62	764	461	20,10	12,12	0,66	25,8	56,56	18,80	2 270
Tadjikistan	0,688	13	29	199	4,46	30,69	8,61	18,0	73,54	27,10	2 130
Tchad	0,392	23	76	250	7,79	25,55	1,27	13,6	73,32	26,00	2 040
Zimbabwe	nd	31	103	233	8,27	18,66	2,66	19,1 ^c	62,66	64,89 ^c	2 210

Pour les notes, se reporter au rabat de la quatrième de couverture.

- 1 Fonds monétaire international (FMI). 2010. *Perspectives de l'économie mondiale: rééquilibrer la croissance*. Analyses économiques et financières mondiales. Washington, États-Unis d'Amérique.
- 2 D. Ratha, S. Mohapatra, et A. Silwal. *Outlook for remittance flows 2010-11*. Migration and Development Brief 12, Washington, États-Unis d'Amérique, Banque mondiale.
- 3 FAO. 2010. *Perspectives de récoltes et situation alimentaire*. No. 2 (mai). Rome.
- 4 De toutes les régions, l'Amérique latine et les Caraïbes ont enregistré la plus petite baisse de seulement 1,1 pour cent. Le fait qu'il n'y ait eu qu'une légère diminution du nombre des personnes sous-alimentées peut être attribué à la plus lente croissance de la région au cours de la période 2008-2010 ; la vulnérabilité de cette région, en tant qu'exportatrice nette d'aliments, est due à la baisse des prix des produits alimentaires de base à la suite de la crise alimentaire mondiale et à la lenteur de la reprise des envois d'argent vers la région, cette lenteur étant elle-même la résultante de la récession aux États-Unis.
- 5 A. Harmer et J. Macrae (eds). 2004. *Beyond the continuum: aid policy in protracted crises*. HPG Report 18, p. 1. Londres, Institut de développement outre-mer (ODI).
- 6 P. Pingali, L. Alinovi et J. Sutton. 2005. Food security in complex emergencies: enhancing food system resilience. *Disasters*, 29(1): S5-S24.
- 7 D. Maxwell. 2010. In between and forgotten: constraints to addressing smallholder transformation and food insecurity in protracted crises. Présenté dans les *Actes de l'Académie nationale des sciences* (janvier) (non publié).
- 8 Le seuil de 10 pour cent représente la proportion moyenne (1995-2008), à l'échelle mondiale, de l'APD (à l'exclusion des remises de dette) se présentant sous la forme d'une aide humanitaire.
- 9 Le centre de recherches sur les états en crise définit un «état défaillant» comme étant un état qui n'est plus en mesure d'assurer ses fonctions de base de sécurité et de développement et n'a plus le contrôle effectif de son territoire et de ses frontières (<http://www.crisisstates.com/>)
- 10 Les facteurs analysés comprennent les mesures de la pauvreté figurant dans L'Indice du développement humain (IDH) et celles de la gouvernance figurant dans les Indicateurs mondiaux de la gouvernance (compilés par l'Institut de la Banque mondiale).
- 11 Chambers et Conway (1991) donnent la définition suivante des moyens d'existence, qui a été adoptée dans la présente publication: «Les moyens d'existence comprennent les capacités, les actifs (y compris les ressources matérielles et sociales) et les activités nécessaires pour gagner sa vie. Les moyens d'existence sont durables lorsqu'ils permettent de faire face à des difficultés et à des chocs». Voir R. Chambers et R. Conway. 1991. Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. IDS Discussion Paper 296. Brighton, Royaume-Uni. Institut sur les études du développement.
- 12 Les restrictions frappant la mobilité réduisent l'accès aux zones de pacage saisonnier et entraînent souvent des poussées de maladies animales. Rapport de terrain pour M. Buchanan-Smith et S. Jaspars. 2006. *Conflict, camps and coercion: the continuing livelihoods crisis in Darfur*. Rapport final au PAM, Soudan.
- 13 NFSWG (Nuba Food Security Working Group). 2001. Food Security Assessment and Intervention Strategy, Nuba Mountains, Southern Kordofan. Document interne. Nairobi.
- 14 S. Pantuliano. 2008. Responding to protracted crises: the principled model of NMPACT in Sudan. Dans L. Alinovi, G. Hemrich et L. Russo, eds, *Beyond relief: food security in protracted crisis*, pp. 25-63. Rugby, Royaume-Uni, Practical Action Publishing.
- 15 T. Raeymaekers. 2008. Conflict and food security in Beni-Lubero: back to the future? Dans Alinovi, Hemrich et Russo (2008), pp. 169-195, voir note 14.
- 16 P. Little, 2008. Livelihoods, assets and food security in a protracted crisis: the case of Jubba region, southern Somalia. Dans L. Alinovi, Hemrich et Russo (2008), pp. 107-126, voir note 14.
- 17 Voir M. Buchanan-Smith, et A.A. Fadul. 2008. *Adaptation and devastation: the impact of the conflict on trade and markets in Darfur*, Medford, États-Unis d'Amérique, Feinstein International Center, Tufts University.
- 18 Little (2008), voir note 16.
- 19 Raeymaekers (2008), voir note 15.
- 20 Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 2008. *Destitution, distortion and deforestation: the impact of the conflict on the timber and woodfuel trade in Darfur*. Genève (Suisse) et Khartoum.
- 21 H. Young, A.M. Osman, A.M. Abusin, M. Asher et O. Egemi, 2009. *Livelihoods, power and choice: the vulnerability of the northern Rizeigat, Darfur, Sudan*. Medford, États-Unis d'Amérique, Feinstein International Center, Tufts University.
- 22 Selon une expression de Young et divers collaborateurs. (2009), voir note 21.
- 23 L. Alden Wily. 2009. Tackling land tenure in the emergency to development transition in post conflict states: from restitution to reform. Dans S. Pantuliano, ed. *Uncharted territory: land, conflict and humanitarian action*. pp. 27-50. Rugby, Royaume-Uni, Practical Action Publishing.
- 24 Little (2008), voir note 23.
- 25 Raeymaekers (2008), voir note 15.
- 26 La présente section s'inspire de S. Jaspars et D. Maxwell. 2009. *Food security and livelihoods programming in conflict: a review*. HPN Network Paper No. 65. Londres, ODI.
- 27 Voir, par exemple, Pantuliano (2009), voir note 23.
- 28 Un récent rapport mondial sur les problèmes de parité dans les indicateurs socio-économiques couvrant la plupart des pays du monde comportait seulement sept pays en situation de crise prolongée du fait de l'absence de données fiables. Voir le Forum économique mondial, 2009. *The Global Gender Gap Report 2009*. Genève (Suisse).
- 29 E. Kaplan. 2005. *Child soldiers around the world*. Council on Foreign Relations (disponible à l'adresse: http://www.cfr.org/publication/9331/child_soldiers_around_the_world.html).
- 30 Voir par exemple B. Korf (2004). War, livelihoods and vulnerability in Sri Lanka. *Development and Change*, 35(2): 275-295; et J. Tefft. 2005. *Agricultural policy and food security in Liberia* (Politique agricole et sécurité alimentaire au Libéria). ESA Working Paper (Document de travail) No. 05-11. Rome, FAO.
- 31 Banque mondiale. 1993. *Rapport sur le développement dans le monde 1993. Investir dans la santé*. New York, États-

- Unis d'Amérique, publié pour la Banque mondiale par Oxford University Press.
- 32 Campagne mondiale pour l'éducation. 2003. *A fair chance: Attaining gender equality in basic education by 2005*. Londres (Royaume-Uni).
- 33 K. Bird et S. Busse. 2007. *Re-thinking aid policy in response to Zimbabwe's protracted crisis*. Document de réflexion. Londres, ODI.
- 34 S. Aikman et E. Unterhalter (eds). 2005. *Beyond access: transforming policy and practice for gender equality in education*. Oxford, UK, Oxfam (Grande-Bretagne).
- 35 R.D. Semba, S. de Pee, K. Sun, M. Sari, N. Akhter et M.W. Bloem. 2008. Effect of parental formal education on risk of child stunting in Indonesia and Bangladesh: a cross-sectional study. *Lancet*, 371 (9609): 322–328.
- 36 FIDA (1999). *The issue of poverty among female-headed households in Africa* (<http://www.ifad.org/gender/learning/challenges/women/60.htm>).
- 37 Tefft (2005), voir note 30.
- 38 K.T. Silva. 2003. Armed conflict, displacement and poverty trends in Sri Lanka: evidence from selected displaced populations. Dans M. Mayer, D. Rajasingham-Senanayake et Y. Thangarajah, eds. *Building local capacities for peace: rethinking conflict and development in Sri Lanka*, pp. 245–270. Delhi, Macmillan. Cité dans Korf (2004), voir note 30.
- 39 O. Muza. 2009. *Informal employment and gender vulnerability in subsistence based agricultural economies: evidence from Masvingo in Zimbabwe*. Document présenté à l'atelier FAO- FIDA-OIT «Lacunes, tendances, état de la recherche en matière de genre et d'emploi agricole et rural: quels sont les moyens pour sortir de la pauvreté», Rome, 31 mars-2 avril 2009.
- 40 Tefft (2005), voir note 30.
- 41 Agence canadienne de développement international (ACDI). 2003. Égalité entre les sexes et aide humanitaire: guide des enjeux. Gatineau (Canada).
- 42 C.O.N. Moser et F.C. Clark. 2001. Gender, conflict and building sustainable peace: recent lessons from Latin America. Dans C. Sweetman, ed. *Gender, development and humanitarian work*. Londres, Oxfam.
- 43 H. Khogali et P. Takhar. 2001. Empowering women through cash relief in humanitarian contexts. Dans Sweetman (2001), voir note 42.
- 44 L. Russo 2008. Crisis and food security profile: Sudan. Dans Alinovi, Hemrich et Russo (2008), voir note 14.
- 45 FAO et PAM. 2009. L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2009. Crises économiques: répercussions et enseignements. Rome, FAO.
- 46 P. Peeters, W. Cunningham, G. Acharya, A. Van Adams. 2009. Youth employment in Sierra Leone: sustainable livelihoods opportunity in a post-conflict setting. Washington, États-Unis d'Amérique, Banque mondiale.
- 47 J. Bellows et E. Miguel. 2006. War and local institutions in Sierra Leone (disponible à l'adresse http://www.sscnet.ucla.edu/poisci/wgape/papers/10_BellowsMiguel.pdf).
- 48 Peeters et al. (2009), voir la note 46.
- 49 R. Fanthorpe and R. Maconachie. 2010. Beyond the "crisis of youth"? Mining, farming, and civil society in post-war Sierra Leone. *African Affairs*, 109(435): 251–272.
- 50 K. Vlassenroot and T. Raeymaekers. 2008. Crisis and food security profile: the Democratic Republic of the Congo. Dans Alinovi, Hemrich et Russo (2008). pp. 157–168, voir note 14.
- 51 A. Sawyer. 2005. Social capital, survival strategies, and their potential for post-conflict governance in Liberia. Documents de travail RP2005/15. Helsinki, Université des Nations Unies/Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (UNU-WIDER).
- 52 FAO/MAFS. 2002. Programme spécial pour la sécurité alimentaire en Sierra Leone: Programme de vulgarisation et de développement des capacités axé sur les communautés. Plan d'opérations. Rome, Division du Centre d'investissement de la FAO/Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire de la Sierra Leone.
- 53 A. Catley, T. Leyland et S. Bishop. 2008. Policies, practice and participation in protracted crises: the case of livestock interventions in southern Sudan. Dans Alinovi, Hemrich et Russo (2008), pp. 65–93, voir note 14.
- 54 Banque mondiale, 2009, World Development indicators 2009, Global Links, Table 6.15 – Aid dependency, pp. 376–379. Washington, États-Unis d'Amérique.
- 55 L'analyse statistique du présent chapitre a été préparée pour la FAO par Development Initiatives International. Elle se fonde sur les séries de données du Système de notification des pays créanciers (CRS) du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE) et sur le système de suivi financier (FTS) du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA). La décision de s'appuyer sur deux séries de données différentes repose sur le fait que les statistiques du CAD/OCDE se fondent sur des procédures claires et consolidées mais sont circonscrites au pays de l'OCDE et la désagrégation de l'aide humanitaire est limitée. Les données du FTS sont encore en cours de consolidation mais sont plus complètes et offrent une analyse plus détaillée de l'affectation sectorielle de l'aide humanitaire.
- 56 Les pays les moins développés (PMA) sont les pays qui, selon les Nations Unies, affichent les indicateurs de développement socio-économique les plus faibles, et dont le classement suivant l'IDH (indice de développement humain) est le plus bas parmi les pays du monde. La liste actuelle des PMA inclut 49 pays: 33 en Afrique, 15 en Asie et Pacifique et un pays d'Amérique latine.
- 57 Ce montant inclut tous les décaissements au titre de l'aide (à l'exclusion de l'aide humanitaire et de la réduction de la dette).
- 58 FAO. 2005. L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2005: Éradiquer la faim dans le monde pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Rome.
- 59 M. Carnoy. 1992. The case for investing in basic education, pp. 26, 34 et 41. New York, États-Unis d'Amérique, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).
- 60 La présente section est fondée sur les données du Système de suivi financier (FTS) du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), qui tient compte des engagements, libellés en prix courants. Voir note 55 sur la différence entre les données du FTS et celles du CAD/OCDE.
- 61 Le processus d'appels consolidés (CAP) est un outil de planification pour le financement de l'aide humanitaire qui permet, sur une base annuelle, de

mobiliser la communauté des donateurs finançant des activités internationales de développement autour des projets gérés par les Nations Unies, les ONG et autres parties prenantes. Depuis 2006, le CAP est divisé en «groupes sectoriels» représentant les divers groupes d'institutions exécutantes dans le domaine de l'aide humanitaire. La formulation des CAP est guidée par les principes humanitaires. L'évaluation des besoins humanitaires, effectuée par les parties prenantes sur le terrain, permet de veiller à ce que les demandes de financement incluses dans les appels reposent sur des éléments de preuve solides.

- 62 Cette estimation inclut les fonds de report, à savoir les contributions faites à la fin de l'exercice auquel elles correspondent mais qui couvrent en réalité les besoins de l'année suivante. Cette écriture peut fausser les estimations. Le PAM estime le niveau effectif de financement de l'aide alimentaire à 82 pour cent et non à 96 pour cent comme indiqué par le FTS.
- 63 La définition récente de l'aide humanitaire donnée par l'Union européenne inclut aussi le transfert ou la provision des services, des intrants, des compétences et des connaissances pertinents.
- 64 Banque mondiale. 2006. *Repositioning nutrition as central to development: a strategy for large-scale action*. Directions in Development. Washington, États-Unis d'Amérique.
- 65 R. Martínez et A. Fernández. 2008. *The cost of hunger: social and economic impact of child undernutrition in Central America and the Dominican Republic*. Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)/PAM.
- 66 D. Bundy, C. Burbano, M. Grosh, A. Gelli, M. Jukes et L. Drake. 2009. *Rethinking school feeding: social safety nets, child development and the education sector*. Washington, États-Unis d'Amérique, Banque mondiale.
- 67 Voir D. Keen. 1994. *The benefits of famine: a political economy of famine and relief in southwestern Sudan, 1983–1989*. Princeton, USA, Princeton University Press; et Human Rights Watch (HRW). 1998. *Sudan: how human rights abuses caused the disaster*. Document de base de HRW sur la famine de 1998 à Bahr el Ghazal. Washington, DC.
- 68 S. Bailey et S. Harragin. 2009. *Food assistance, reintegration and dependency in southern Sudan*. Rapport rédigé pour le compte du PAM. Londres, ODI.
- 69 D. Keen. 1999. *The political economy of war, with special reference to Sudan and Bahr el Ghazal*. SWP-CPN Analysis and Evaluation Paper (AEP) VI. Cité dans D. Maxwell et J. Burns. 2008. *Targeting in complex emergencies: South Sudan country case study*. Medford, USA, Feinstein International Center, Tufts University.
- 70 S. Jaspars et D. Maxwell. 2008. *Targeting in complex emergencies: Somalia country case study*. Étude de cas rédigée pour le compte du PAM. Medford, USA, Feinstein International Center, Tufts University.
- 71 FAO et PAM (2009), voir note 45. Voir aussi M. Grosh, C. del Ninno, E. Tesliuc et A. Ouerghi. 2008. *For protection and promotion: the design and implementation of effective safety nets*. Washington, États-Unis d'Amérique, Banque mondiale.
- 72 Voir, entre autres, D. Maxwell, P. Webb, J. Coates et J. Wirth. 2010. Fit for purpose? Rethinking food security responses in protracted humanitarian crises. *Food Policy*, 35(2): 91–97.
- 73 De nouvelles références apparaissent toutefois, tels que le pilier spécifique de l'Afghanistan sur la protection sociale comme élément de la stratégie nationale développement (République islamique d'Afghanistan. *Afghanistan National Development Strategy 1387–1391 (2008–2013): a strategy for security, governance, economic growth and poverty reduction*. Kaboul). Cette initiative fait suite à d'autres efforts visant à mettre en place la protection sociale dans le pays (Transitional Islamic State of Afghanistan, Ministry for Rural Rehabilitation and Development. 2002. From humanitarian assistance to social protection. Document préparé pour la réunion du groupe de soutien pour l'Afghanistan. Oslo, 17–18 décembre. Kaboul).
- 74 M. Ravallion. 2009. *Do poorer countries have less capacity for redistribution?* Policy Research Working Paper No. WPS 5046. Washington, États-Unis d'Amérique. Banque mondiale; et R.R. Slater et A. McCord. 2009. *Social protection, rural development and food security: issues paper on the role of social protection in rural development*. Londres, ODI.
- 75 OCDE. 2009. *Promoting pro-poor growth: social protection*. Paris.
- 76 UNICEF. 2009. *Strengthening social protection for children: West and Central Africa*. Dakar.
- 77 OIT (Organisation internationale du Travail). 2008. *Can low-income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefings Paper No. 3. Genève, Suisse.
- 78 F. Ellis, S. Devereux et P. White. 2009. *Social protection in Africa*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.
- 79 Par exemple, dans le cadre du processus d'éligibilité aux financements de l'Association internationale de développement (AID), la Banque mondiale mesure la protection sociale comme moyenne simple des valeurs (allant de 1 à 6) assignées à cinq sous-indicateurs couvrant les marchés du travail, les retraites, les filets de sécurité et les fonds sociaux. Les notes sont attribuées en fonction de questionnaires compilés par les bureaux de la Banque mondiale dans les pays clients. Cet indice composite est pris en considération dans le calcul de l'indice d'allocation de ressources de l'AID, lui-même établi sur une notation moyenne qui tient compte, outre la protection sociale, de 15 autres paramètres économiques et sociaux. (Banque mondiale, 2009, voir note 54). Pour les évaluations quantitatives de la couverture et de l'incidence de la protection sociale, voir entre autres la boîte à outils ADePT (www.worldbank.org/adept).
- 80 Voir le Système d'information sur l'aide alimentaire du PAM, Rapport quantitatif (disponible à l'adresse suivante: <http://www.wfp.org/fais/quantity-reporting>).
- 81 Cela s'explique sans doute par des conditions peu favorables sur le terrain, surtout concernant les marchés, la sécurité et les mécanismes de livraison, l'insuffisance d'éléments probants en matière d'efficacité-coût et la difficulté de prévoir les impacts à court et à long terme d'éventuelles interventions à plus large échelle. Voir U. Gentilini. 2007. *Cash and food transfers: a primer*. Occasional Paper No.18. Rome, PAM; et P. Harvey. 2007. *Cash-based responses in emergencies*. HPG Report No. 24. Londres, ODI.
- 82 U. Gentilini et S.W. Omamo. 2009. *Unveiling social safety nets*. Document occasionnel n° 20. Rome, PAM.
- 83 Un débat oppose l'approche «fondée sur le droit à prestation» et celle «axée sur les mesures d'incitation» Ces deux modalités sont souvent regroupées dans la catégorie

- des « initiatives de développement » (essentiellement du fait de leur prévisibilité et vision à long terme) mais elles peuvent entraîner des différences du point de vue des effets directs et des coûts. Voir U. Gentilini. 2009. Social protection in the "real" world: issues, models and challenges. *Development Policy Review*, 27(2): 147–166.
- 84 Autorité nationale palestinienne. 2010. *Social Protection Sector Strategy*. Ministère palestinien des Affaires sociales. Première version (janvier).
- 85 Recommandation adoptée lors de la réunion régionale du Groupe d'experts sur la protection sociale, « Investir dans la protection sociale en Afrique », organisé par l'Union Afrique et HelpAge International, 28–30 avril 2008, Kampala.
- 86 Pour la mise en commun des enseignements et le renforcement des capacités, voir par exemple le Programme Afrique-Brésil de coopération sur la protection sociale assisté par le PNUD (<http://www.ipc-undp.org/ipc/africa-brazil.jsp>).
- 87 P. Lindert. 2004. *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*. 2 vols. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- 88 A. Shepherd, R. Marcus and A. Barrientos. 2004. *General review of current social protection policies and programmes*. Rapport pour le DFID. Londres. Mimeo.
- 89 P. Collier et A. Hoeffler. 2004. Aid, policy and growth in post-conflict societies. *European Economic Review*, 48(5): 1125–1145.
- 90 M. Ravallion. 2009. Economic growth and poverty reduction: do poor countries need to worry about inequality? Dans J. von Braun, R. Vargas Hill et R. Pandya-Lorch, rédacteurs. *The poorest and hungry: assessments, analyses, and action*. Washington, États-Unis d'Amérique, IFPRI.
- 91 H. Alderman et J. Hoddinott. 2009. Growth-promoting social safety nets. In von Braun, Vargas Hill and Pandya-Lorch (2009), voir note 90.
- 92 S. Devereux, R. Al-Hassan, A. Dorward, B. Guenther, C. Poulton et R. Sabates-Wheeler. 2008. *Linking social protection and support to small farmer development*. Document rédigé pour le compte de la FAO. Rome, FAO.
- 93 Ministère du redressement et du développement rural et Bureau central des statistiques (Afghanistan). 2007. *The National Risk and Vulnerability Assessment 2005: Afghanistan*, p. 60. Rheinbach, Germany, ASA Institut für Sektoranalyse und Politikberatung GmbH.
- 94 The World Bank Group. 2007. *Afghanistan at a glance* (disponible à l'adresse suivante: http://siteresources.worldbank.org/SOUTHASIAEXT/Resources/223546-1189611264671/afg_aag.pdf).
- 95 L'approche de responsabilité sectorielle est un élément clé des interventions et de la coordination humanitaire depuis 2005. Les groupes sectoriels existent au niveau mondial et national, et le PAM fait office de chef de file pour les groupes chargés de l'alimentation tandis que la FAO est chef de file pour ceux qui s'occupent de l'agriculture. Actuellement, la FAO et le PAM envisagent la création d'un groupe sectoriel à l'échelle mondiale pour la sécurité alimentaire. Un groupe sectoriel mondial de la sécurité alimentaire (des groupes chargés de la sécurité alimentaire existent déjà dans certains pays) rassemblerait dans un même cadre les aspects liés aux besoins immédiats et à court terme qui relèvent typiquement des groupes sectoriels chargés de l'alimentation et les considérations à plus long terme qui caractérisent l'action des groupes consacrés à l'agriculture.
- 96 L'équipe spéciale de haut niveau sur la crise alimentaire mondiale, présidée par le Secrétaire général des Nations Unies et le Gouvernement de l'Afghanistan, a appuyé la création de l'Équipe spéciale pour l'agriculture, soutenue par les institutions des Nations Unies (FAO, UNICEF, PAM, OMS, UNAMA) et la Banque mondiale.
- 97 L'USAID et le DFID ont fourni près de 6 millions d'USD pour soutenir cette activité.
- 98 UNICEF. 1989. Les enfants sur la ligne de front: *L'impact de l'apartheid, de la déstabilisation et de la guerre sur les enfants d'Afrique australe et d'Afrique du Sud*. Troisième édition. New York, États-Unis d'Amérique.
- 99 World Bank, 2009. *Mozambique: from post-conflict recovery to high growth* (disponible à l'adresse suivante: http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ida_Mozambique_10-02-09.pdf).
- 100 C. Tanner. 2002. *Law making in an African context: the 1997 Mozambican Land Law*. FAO Documents juridiques en ligne, n° 26. Rome, FAO.
- 101 P. De Wit, C. Tanner et S. Norfolk. 2009. *Land policy development in an African context: lessons learned from selected experiences*. Land Tenure Working Paper 14. Rome, FAO.
- 102 S. Levine and C. Chastre. 2004. *Missing the point: an analysis of food security interventions in the great lakes*. Humanitarian Policy Network (HPN) Paper No 47 (July). London: ODI.

■ NOTES pour le tableau - 1

Prévalence de la sous-alimentation et progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation (SMA) et de la Déclaration du Millénaire (OMD) dans les pays en développement

1. Objectif du Sommet mondial de l'alimentation: réduire de moitié, entre 1990-1992 et 2015, le nombre de personnes sous-alimentées.
2. Objectif 1 de la Déclaration du Millénaire, cible 1C: réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de personnes souffrant de la faim. Indicateur 1.9: Proportion de la population dont la consommation d'énergie alimentaire est inférieure au seuil minimum (sous-alimentation).
3. La dernière période de rapport se réfère aux estimations de 2005-2007 et la période de référence est 1990-1992. Pour les pays qui n'existaient pas lors de la période de référence, la proportion de personnes sous-alimentées est basée sur 1993-1995 et le nombre de personnes sous-alimentées est calculé sur la base de cette proportion, appliquée à la population de 1990-1992.

Les pays révisent leurs statistiques officielles pour le passé, comme pour la période la plus récente. Il en est de même des données démographiques des Nations Unies. Lorsque cela se produit, la FAO révisé, sur cette base, ses estimations de la sous-alimentation.

Il est donc conseillé aux lecteurs de se référer aux changements d'estimations présentés dans la même édition de *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde* et de ne pas comparer les données publiées dans des éditions antérieures.

Les chiffres placés après le nom des pays se réfèrent à la catégorie de prévalence de la sous-alimentation (proportion de la population sous-alimentée en 2005-2007):

- [1] sous-alimentation < 5%
- [2] sous-alimentation de 5-9%
- [3] sous-alimentation de 10-19%
- [4] sous-alimentation de 20-34%
- [5] sous-alimentation ≥ 35%

Les pays en développement pour lesquels les données sont insuffisantes ne sont pas repris dans le tableau.

- * Ratio entre le nombre de personnes sous-alimentées de la période actuelle et de la période de référence – Ratio pour l'objectif du SMA = 0,5.
- ** Ratio entre la prévalence de la sous-alimentation lors de la période actuelle et la période de référence – Ratio pour l'OMD = 0,5.
- *** Même si elles ne sont pas présentées séparément, des estimations provisoires pour l'Afghanistan et l'Iraq (Proche-Orient et Afrique du Nord), la Papouasie-Nouvelle-Guinée (Asie et Pacifique) et la Somalie (Afrique de l'Est) ont été intégrées aux totaux régionaux pertinents. Les estimations mondiales pour les pays développés couvrent les pays européens (Europe occidentale, Europe orientale, ex CEI d'Europe et États baltes) plus l'Australie, le Canada, Israël, le Japon, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud et les États-Unis d'Amérique.
- **** L'Érythrée et l'Éthiopie n'étaient pas des entités séparées en 1990-1992, mais des estimations du nombre et de la proportion de personnes sous-alimentées dans l'ex-RPD d'Éthiopie sont incluses dans les totaux régionaux et sous-régionaux pour cette période.
- ***** Y compris l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne.

LÉGENDE:

- proportion de moins de 5% de personnes sous-alimentées
- nd données non disponible
- 0 zéro ou moins que la moitié de l'unité indiquée
- ns non significatif sur le plan statistique

SOURCES

Population totale: Perspectives démographiques de l'ONU, révision de 2008.
Sous-alimentation: Estimations de la FAO.

■ NOTES pour le tableau - 2

Quelques indicateurs de développement et de sécurité alimentaire pour les pays confrontés à des crises prolongées

1. L'indice de développement humain (IDH), calculé par le PNUD, est un indice composite qui mesure la moyenne des résultats d'un pays dans trois domaines fondamentaux du développement humain: la santé, le savoir et le niveau de vie. La santé est mesurée sur la base de l'espérance de vie à la naissance; le savoir est calculé à partir du taux d'alphabétisation des adultes et du taux brut de scolarisation (mesure combinée des taux pour le primaire, le secondaire et le supérieur); le niveau de vie se fonde sur le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat en USD). Chaque élément est noté et la moyenne des trois indicateurs donne l'indice composite qui est compris entre 0 et 1.
2. Calculée sur la base des chiffres de l'aide humanitaire communiqués par les donateurs bilatéraux et institutions multilatérales du Comité d'aide au développement (CAD-OCDE), tels que définis par celui-ci, divisés par l'APD totale (à l'exclusion de la réduction de la dette) fournie par les donateurs bilatéraux et institutions multilatérales du CAD.
3. Les chiffres tiennent compte de tous les décaissements au titre de l'aide humanitaire (montant effectivement déboursé par opposition au montant de l'engagement).
4. Les chiffres tiennent compte de la totalité des décaissements au titre de l'APD (montant effectivement déboursé par opposition au montant de l'engagement) et sont obtenus en soustrayant de l'APD totale les montants relatifs à l'aide humanitaire et à la réduction de la dette. Source: Base de données du CAD-OCDE.
5. Ces moyennes sont obtenues à partir des chiffres relatifs à l'aide humanitaire provenant de la base de données en ligne du CAD-OCDE et des données démographiques présentées dans la partie du site web de la Banque mondiale consacrée aux indicateurs du développement dans le monde, en divisant l'aide humanitaire moyenne (2000-2008) par le nombre moyen d'habitants pour la même période.
6. Ces moyennes sont obtenues à partir des chiffres relatifs à l'aide au développement provenant de la base de données en ligne du CAD-OCDE et des données démographiques présentées dans la partie du site web de la Banque mondiale consacrée aux indicateurs du développement dans le monde, en divisant l'aide au développement moyenne (2000-2008) par le nombre moyen d'habitants pour la même période.
7. Ces chiffres se fondent sur les engagements et représentent le pourcentage moyen de l'aide au développement allouée à l'agriculture pendant la période 2005-2008. Source: Base de données du CRS-OCDE.
8. Source: Banque mondiale.
9. Source: Banque mondiale.
10. Cet indicateur, qui traduit la dépendance d'un pays vis-à-vis de l'aide, mesure le taux de financement de son capital – écoles, routes, voies ferrées, hôpitaux et améliorations foncières – par des sources extérieures. Il sert d'indicateur indirect des capacités endogènes de financement des systèmes de protection sociale. Les chiffres sont calculés sur la base de l'APD et couvrent les prêts et les dons des pays et organisations membres du CAD-OCDE ainsi que des donateurs hors-DAC (Banque mondiale. 2009. *World development indicators 2009*, Global Links, Table 6.15 – Aid dependency, pp 376-379. Washington).
11. DEA = La disponibilité énergétique alimentaire est la quantité de nourriture disponible pour la consommation humaine (FAO).

LÉGENDE:

- a 2007
- b 2006
- c 2005
- d 2003
- e 1990
- nd non disponible

Photos de la couverture: *Toutes les photos proviennent de la Médiabase de la FAO.*

**Des copies des publications de la FAO
peuvent être obtenues auprès du:**

GROUPE DES VENTES ET DE LA COMMERCIALISATION
Bureau de l'échange des connaissances, de la recherche
et de la vulgarisation,
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italie

Courriel: publications-sales@fao.org
Télécopie: (+39) 06 57053360
Site Web: <http://www.fao.org/catalog/inter-e.htm>

L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde

Combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées

Depuis plus d'une décennie, on a assisté à une augmentation apparemment inexorable du nombre de personnes sous-alimentées, mais les estimations pour 2010, telles qu'elles figurent dans la présente édition de *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, laissent entrevoir une faible lueur d'espoir, en annonçant la première baisse depuis 1995. Il n'empêche que près d'un milliard de personnes souffrent encore de la faim et il est trop tôt pour savoir s'il s'agit du début d'une tendance à la baisse, ou d'un simple fléchissement momentané du nombre de personnes sous-alimentées.

Cette année, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde* s'intéresse aux pays confrontés à des crises prolongées, où la sous-alimentation frappe près de 40 pour cent de la population. Il examine les problèmes rencontrés lorsque l'on cherche à inverser la tendance dans ces pays et montre notamment à quel point il est difficile d'abandonner l'état d'esprit particulier inhérent aux interventions humanitaires au profit d'un programme de développement à assise plus large.

Le rapport souligne les mesures qui peuvent être prises afin de rationaliser la manière d'aborder les crises prolongées: évaluation plus globale des crises, y compris connaissance plus approfondie de leurs causes, activités reposant sur les mesures correctives prises par les communautés locales et sur leurs institutions, introduction ou soutien de mécanismes de protection sociale, comme les filets de sécurité fondés sur l'alimentation et passage de l'aide alimentaire à une approche plus vaste d'assistance alimentaire.

Dans la dernière section de la publication, on trouvera des recommandations sur la façon d'améliorer la collaboration avec les pays confrontés à des crises prolongées. Celles-ci préconisent notamment d'améliorer l'analyse et la compréhension des crises prolongées, d'appuyer la protection, la promotion et la reconstitution des moyens d'existence et les institutions qui soutiennent et rendent possibles les moyens d'existence et de modifier l'architecture des interventions extérieures lors de crises prolongées, pour s'adapter à la réalité du terrain.

Comme on peut le constater à la lecture de cette édition de *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, les pays confrontés à des crises prolongées ont de nombreux défis à relever, mais ceux-ci ne sont pas insurmontables; l'espoir reste permis. Grâce à une meilleure connaissance de la nature des crises prolongées, on sera mieux à même d'y répondre de façon plus efficace. À la lumière de l'expérience acquise par de nombreux pays, il apparaît que les outils fondamentaux ci-après sont efficaces pour s'attaquer aux causes profondes des crises prolongées: attention appropriée aux moyens d'existence, renforcement de l'assistance à long terme aux institutions locales existantes, investissement dans des mécanismes de protection sociale et passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Comme le montre la présente publication, il existe de nombreuses expériences positives dont on peut s'inspirer pour s'attaquer aux multiples problèmes qui se posent, y compris le niveau de sous-alimentation très élevé dans les pays confrontés à des crises prolongées.

ISBN 978-92-5-206610-1



9 789252 066101

11683F/107.10