



Échapper au cycle de la faim

Les chemins de la résilience au Sahel

Groupe de travail sur le Sahel

Septembre 2011
Peter Gubbels

Remerciements

De nombreuses personnes ont généreusement contribué à cette étude en participant à des ateliers de travail et à des entretiens, ou encore, en apportant de la documentation et des idées. Il s'agit notamment de personnes du Tchad, du Niger, du Burkina Faso, du Mali et du Sénégal, ainsi que du Royaume-Uni, du Danemark, et de Belgique (Bruxelles). J'apprécie le temps et l'implication offerts par chacun et suis particulièrement reconnaissant envers les 60 hommes et femmes de Diffa au Niger et de Guéra au Tchad, qui ont consacré plus d'une journée à travailler en groupes pour comparer leur expérience de la crise alimentaire de 2005 avec celle de 2010. Ils ont partagé leurs points de vue locaux sur le thème de la « résilience » et sur la façon dont ce point de vue évolue. Je tiens également à remercier tous ceux qui ont revu cette étude et ont fait part de leur commentaires critiques. J'aimerais remercier tout particulièrement Harriet Cochrane pour avoir dirigé cette recherche, ainsi que Jessica Saulle, Jessica Petitprez, Sigrid Kühlke, Cristina Ruiz, et Madeleine Evrard Diakité pour leurs encouragements, leur patience, et leurs conseils.

Le Groupe de travail sur le Sahel (GTS) est un réseau inter-agence britannique qui opère au Niger, au Mali, au Tchad et au Burkina Faso. Il a été créé pour identifier et mettre en œuvre des solutions face à la vulnérabilité et à la famine chronique qui affectent les communautés, comme cela a été mis en exergue par les crises alimentaires de 2005 et de 2010. Le GTS est un réseau informel dédié au partage d'informations, qui commandite des recherches, et coordonne des initiatives de programmes et plaidoyers. Les agences participantes qui ont conjointement commandité ce rapport sont les suivantes : Christian Aid, CARE International UK, Concern Worldwide, Oxfam GB, CAFOD, Save the Children UK, Tearfund, Plan, et World Vision.

Peter Gubbels,
Groundswell International



Table de Matières

Avant-propos	4
Abréviations	6
Résumé exécutif	7
1 Introduction	13
2 La Progression sur les Chemins de la Résilience depuis 2005	15
2.1 Surmonter les « analyses superficielles »	15
2.2 La lutte contre la dénutrition	18
2.3 L'agroécologie, l'écologisation et le lien avec la sécurité alimentaire et nutritionnelle	21
2.4 Le soutien au pastoralisme	27
2.5 L'intégration de la RRC dans l'intervention et le développement humanitaire	30
2.6 Les systèmes d'alerte précoce et de réponse communautaire	33
2.7 Les programmes de transfert d'argent en espèces	36
2.8 La protection sociale	37
3. Les défis à surmonter sur le chemin de la résilience	39
3.1 Leadership politique/gouvernance	39
3.2 Promouvoir la résilience dans les États fragiles : le cas du Tchad	40
3.3 Le coût élevé de l'augmentation des prix et des marchés non régulés	42
3.4 Comment rendre plus performant le Système d'alerte précoce	46
3.5 Comment améliorer l'aide internationale	48
3.6 Les défis à long terme : La croissance démographique, la sécurité, et les conflits	53
4 Les Chemins de la Résilience : une approche adaptée de l'aide pour le Sahel	56
5 Conclusions et Recommandations	57
Annexes	73
Annexe A Évolution de la crise alimentaire au Niger, au Tchad, au Mali et au Burkina Faso	73
Annexe B Améliorer les méthodes d'analyse de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle	79
Annexe C Défis, risques et enseignements tirés	101
Annexe D Évaluation de la Résilience au niveau des ménages et des communautés	114

Avant-propos

Un proverbe haoussa dit: « Si le rythme du tam-tam change, le pas de danse change aussi ». Au Sahel, le nombre de personnes souffrant d'insécurité alimentaire chronique, les niveaux élevés de pauvreté et de vulnérabilité à la sécheresse sont en augmentation. Les crises alimentaires aiguës, telles que celles de 2005 et de nouveau 2010, sont les pics à court terme provoqués par la sécheresse, d'une tendance sous-jacente à la vulnérabilité chronique croissante. En 2010, une grave insécurité alimentaire a touché plus de 10 millions de personnes dans la région. Le Niger, le pays le moins développé du monde, s'est trouvé au cœur de la plus récente crise alimentaire, laquelle a affecté plus de 7 millions de personnes, soit près de 50 % de sa population. Au Tchad, deux millions de personnes n'ont pas eu de quoi se nourrir. On estime qu'un million d'autres personnes (600 000 au Mali, environ 300 000 en Mauritanie et 100 000 au Burkina Faso) ont été touchées, ainsi qu'un nombre indéterminé dans le nord du Cameroun et du Nigeria.

Cela prouve, s'il en était besoin, que le rythme du tam-tam a bien changé au Sahel. Au Sahel, les crises alimentaires ne peuvent plus être traitées comme des événements limités, provoqués par des risques occasionnels tels que les sécheresses ou les inondations. L'insécurité alimentaire et nutritionnelle est devenue un problème chronique à long terme. Le niveau croissant de la pauvreté et des inégalités au Sahel signifient qu'il n'y a pas de protection disponible quand les choses tournent mal. Il suffit d'un petit choc pour déséquilibrer le système. Une perturbation des prix du marché, de la pluviosité ou des chiffres de la production, qui ne semblerait pas très sérieuse, (et qui pourrait échapper à la vigilance d'un système d'alerte précoce imparfait) peut provoquer une série d'événements en chaîne dont les résultats sembleront disproportionnés par rapport au facteur déclencheur initial¹.

L'insécurité alimentaire et la pauvreté sont devenues si endémiques, que l'une de leurs manifestations les plus visibles, à savoir les niveaux intolérables de malnutrition aiguë globale des enfants de moins de 5 ans, est souvent considérée comme « normale pour le Sahel² ». La cause des niveaux élevés de malnutrition est souvent imputée à des « facteurs culturels », y compris les pratiques de sevrage, les mauvais régimes alimentaires et le manque d'allaitement maternel exclusif pour les nourrissons de moins de 6 mois. Ces facteurs sont évidemment importants. Toutefois, cela n'explique pas pourquoi au cours de la crise alimentaire de 2010, il y a eu une énorme augmentation subite du taux de malnutrition. Pour le Niger seul, entre janvier et décembre, 313 000 enfants de moins de cinq ans souffrant de malnutrition aiguë sévère ont été traités par les services de santé publique soutenus par l'UNICEF et des organisations non-gouvernementales (ONG). Ces chiffres représentent un cinquième de tous les enfants traités pour le même trouble dans le monde en 2010³.

Même les bonnes années, de nombreuses personnes au Sahel doivent lutter pour leur survie. Un tiers de la population du Tchad est chroniquement sous-alimentée, quelles que soient la saison des pluies ou l'importance de la récolte. Une étude de la Banque mondiale sur la sécurité alimentaire au Niger en 2009 a constaté que plus de 50 % de la population souffrait d'insécurité alimentaire chronique, dont 22 % de la population souffrant d'une insécurité alimentaire extrême. Une proportion inacceptable de personnes appartenant au groupe le plus vulnérable, c'est-à-dire celui des enfants de moins de 5 ans, ne survivent pas. Selon le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), chaque année, 300 000 enfants de moins de cinq ans meurent au Sahel de causes liées à la malnutrition⁴. Une étude réalisée par Save the Children dans le département de Tessaoua au Niger sur les causes de la malnutrition indique que 85 % des enfants malnutris admis pour suivre un traitement sont issus de ménages pauvres, dont 50 % des ménages les plus pauvres⁵. Les causes de la malnutrition sont complexes, mais la pauvreté constitue indubitablement un facteur important, qui plus est, en augmentation.

Bien que la réponse humanitaire globale à la crise alimentaire en 2010 ait été significativement meilleure qu'en 2005, la réalité incontournable était que la communauté internationale n'est pas parvenue à intervenir suffisamment tôt, pas plus qu'à l'échelle requise. « Nous avons réussi à éviter le pire. » a déclaré Harouna Hamani, le coordinateur du système d'alerte précoce au Niger, avant d'ajouter : « Bien que la population souffre de malnutrition et que les taux de celle-ci sont très élevés, cela aurait pu être catastrophique sans les interventions précoces⁶. » Même si le pire a été évité, il n'en demeure pas moins que la réponse tardive a entraîné pour des centaines de milliers de ménages la perte de leurs moyens d'existence et les a précipités

plus profondément dans le cycle de la faim, tout en rendant les crises alimentaires bien plus probables à l'avenir.

Les déclarations faites en décembre 2009, au moment où la nouvelle crise alimentaire commençait à affecter les ménages au Sahel, par le Professeur Alhousseini Bretaudeau, le Secrétaire général du Comité permanent inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS)^a, se situent dans la même veine : au Sahel, « Le CILSS est aujourd'hui au cœur du dispositif du Réseau RPCA (Prévention des crises alimentaires). Au cours des quinze dernières années, l'Afrique de l'Ouest n'a pas connu de crises alimentaires majeures. Les raisons à cela ? Je pense que la qualité et la fiabilité des informations produites par le réseau y sont pour quelque chose... Aujourd'hui, l'Afrique de l'Ouest jouit d'un très haut niveau de sécurité alimentaire. Depuis que le réseau a gagné en maturité, nous n'assistons plus à ces épisodes de famine qui étaient très communs il y a plus de trente ans⁷ ».

Le CILSS est une institution influente au Sahel dans le domaine de la prévention et de la gestion des crises alimentaires. Il a fini par admettre que la sécurité alimentaire ne dépendait pas uniquement de la production agricole, mais également des marchés, et que même lors des années où les pluies s'avéraient suffisantes, les populations vulnérables qui ne peuvent pas produire suffisamment sont exclues en raison de leur faible pouvoir d'achat. Le CILSS est en train de promouvoir des réformes importantes pour renforcer les capacités au niveau régional et national afin de lutter contre la vulnérabilité structurelle.

Pourtant, les remarques du Professeur Bretaudeau, faites après l'évaluation par le CILSS et le RPCA des signes d'alerte précoce de sécheresse en 2009, suggèrent que le CILSS et ses partenaires devraient avoir recours à des normes différentes concernant leur méthode d'évaluation des niveaux de sécurité alimentaire au Sahel, des indicateurs plus efficaces d'alerte précoce, ainsi que des mécanismes de réponse plus rapides pour prévenir les dégâts énormes causés aux moyens d'existence et la perte des actifs de production par les ménages vulnérables lorsqu'une crise alimentaire aiguë se produit.

D'autres organisations, au niveau national, régional et international, devraient penser à mettre en place des normes plus élevées en termes de sécurité alimentaire. L'insécurité alimentaire chronique et les niveaux d'urgence de la malnutrition infantile au Sahel sont une préoccupation majeure pour l'ensemble de ces organisations. Cependant, il semblerait que face à ce qui s'apparente à un problème insoluble, ne présentant aucune solution évidente ou facile, sans solutions faciles ou claires, la situation actuelle est pratiquement considérée comme « normale », et suscite à la fois tolérance et résignation.

Heureusement, il y a de l'espoir. En dépit de cette situation gravissime, les attitudes et les actions commencent à changer. « Les temps de crise peuvent être des moments de création, des moments où de nouvelles visions et de nouvelles possibilités émergent... dans la mesure où les dangers mêmes auxquels nous sommes confrontés nous stimulent en nous incitant à regarder plus en profondeur, à rechercher des alternatives, et à tirer parti des opportunités.^{8a} » De nombreux enseignements sont actuellement tirés et mis en pratique. Des améliorations importantes dans l'approche, les outils, les mécanismes de financement, et la coordination entre les agences étaient visibles lors de la réponse humanitaire à la crise alimentaire de 2010, surtout au Niger (mais bien moins au Tchad). Comme indiqué dans ce rapport, de nombreux acteurs de la société civile, gouvernements, ONG internationales, les Nations Unies et de nombreux organismes d'aide travaillent déjà de façon créative et stratégique pour générer une vision différente, changer le paradigme qui sépare l'aide humanitaire du développement. Ils s'efforcent de surmonter les obstacles aux transformations nécessaires afin de permettre aux populations du Sahel d'avancer sur les chemins de la résilience. Ces efforts commencent à donner des résultats positifs. Le pas de danse est en train de changer. Si les gouvernements nationaux, les organisations régionales et les bailleurs de fonds internationaux pouvaient être convaincus que l'investissement dans la résilience permettrait de réduire considérablement les coûts de plus en plus énormes de l'aide d'urgence, ces changements pourraient être accélérés.

Le but de ce rapport de recherche est d'aider ces acteurs à fournir des éléments probants qui permettront d'asseoir une nouvelle vision de l'approche qu'il convient d'adopter en matière d'aide afin de permettre aux populations du Sahel d'échapper au cycle de la faim, de retrouver leur dignité, et de saisir de nouvelles possibilités qui les mèneront sur les « chemins de la résilience ».

^a Le mandat de CILSS est de promouvoir la sécurité alimentaire et lutter contre la désertification. CILSS a élaboré un cadre stratégique pour «créer les conditions pour la sécurité alimentaire régionale durable et à réduire structurellement la pauvreté et les inégalités au Sahel».

Abréviations

ACC	Adaptation au Changement Climatique	MAG	Malnutrition Aiguë Globale
ACDI	Agence Canadienne de Développement International	MAM	Malnutrition Aiguë Modéré
ACF	Action Contre la Faim	MAS	Malnutrition Aiguë Sévère
AEM	Approche de l'Économie des Ménages	MSF	Médecins Sans Frontières
AFD	l'Agence Française de Développement	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
AGRA	Alliance pour une Révolution Verte en Afrique	OCHA	Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
ATPE	Aliments Thérapeutiques Prêts à l'Emploi	ODI	Institut du développement d'outre-mer (Overseas Development Institute)
BDRC	Bâtir des communautés résilientes aux catastrophes (Building Disaster Resilient Communities)	ODA	L'Aide au développement d'outre-mer (Overseas Development Assistance)
CAADP	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (Comprehensive Africa Agriculture Development Program)	OFDA	Bureau d'aide en cas de catastrophe à l'étranger des États-Unis (Office of US Foreign Disaster Assistance)
CaLP	Partenariat pour l'apprentissage en matière de transferts d'espèces (Cash Learning Partnership)	OMS	Organisation Mondiale de la Santé
CASAGC	Comité d'action pour la sécurité alimentaire et la gestion des catastrophes (Tchad)	ONASA	Office National de Sécurité Alimentaire (Tchad)
CCA	Cellule de Crise Alimentaire (Niger)	ONG	Organisation non gouvernementale
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	OSV	Observatoire de surveillance de la vulnérabilité
CHB	Cadre Harmonisé Bonifié	PAM	Programme Alimentaire Mondial
CILSS	Comité permanent inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel	PNIA	Programmes Nationaux d'Investissement en Agriculture
CMAM	Gestion Communautaire de la Malnutrition Aiguë (Community Management of Acute Malnutrition)	PVCA	Évaluation participative de la vulnérabilité et des capacités (Participatory Vulnerability and Capacity Assessment)
CSAO	Club du Sahel et d'Afrique de l'Ouest	RBM	Réseau Bilital Maroobé
DFID	Agence pour le Développement International du Royaume-Uni (Department for International Development)	RNA	Régénération Naturelle Assistée
DNPGCA	Dispositif National pour la Prévention et la Gestion des Crises Alimentaires	RPCA	Réseau de Prévention des Crises Alimentaires (Afrique de l'Ouest)
ECB	Renforcement des capacités des secours d'urgence (Emergency Capacity Building)	RRC	Réduction des Risques de Catastrophe
ECHO	Bureau d'aide humanitaire de la Commission européenne	SAP	Système d'Alerte Précoce
ECOWAP	Politique agricole de la CEDEAO	SCUK	Save the Children (Royaume-Uni)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organisation)	SCAP-RU	Système Communautaire d'Alerte Précoce-Réponse d'Urgence
FEWS NET	Système d'alerte précoce contre la famine (Famine Early Warning Systems Network)	SMART	Programme normalisé de suivi et d'évaluation des secours et de la transition (Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transition)
IPC	Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (Integrated food security and humanitarian Phase Classification)	SRP	Stratégie de Réduction de Pauvreté
JEMED	Jeunesse En Mission Entraide et Développement	USAID	Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development)
LRRD	Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (Linking Relief, Rehabilitation and Development)		

Résumé exécutif

Ce rapport est une analyse détaillée des changements intervenus depuis 2005 dans les politiques et programmes au Sahel. Il apprécie dans quelle mesure les enseignements tirés de la crise alimentaire de 2005 ont été mis en place, ou appliqués, pendant la crise de 2010. Commanditée par le Groupe de travail du Sahel comme un suivi à une étude antérieure Beyond Any Drought (au-delà de toute sécheresse), dont la question centrale initiale était « quelles leçons ont été tirées depuis 2005 sur ce qui doit changer au Sahel, pour que chaque sécheresse ne provoque pas une nouvelle crise humanitaire ? » Beyond Any Drought a évalué les causes profondes de la vulnérabilité chronique au Sahel. Cette deuxième étude tente, quant à elle, de déterminer comment l'aide pourrait être plus efficace pour réduire la vulnérabilité au Sahel. Quels enseignements ont-ils été tirés des expériences récentes pour orienter la prise de décision et améliorer l'efficacité de l'aide afin de prévenir les futures crises alimentaires ? L'étude est basée sur un examen de la littérature afférente, des rapports et documents, ainsi que des entretiens menés avec plus de 70 personnes (issues de toutes les catégories d'acteurs), et sur les visites réalisées sur le terrain, dans les zones du Niger et du Tchad qui ont été les plus affectées par la crise alimentaire de 2010.

Structure du Rapport

Le rapport est divisé en 5 sections. La première fait un résumé bref de la crise alimentaire de 2010. La seconde analyse les changements les plus prometteurs depuis 2005 en s'attaquant aux causes profondes de la vulnérabilité. La troisième met en évidence les défaillances de la réponse de 2010, les obstacles structurels au changement, et les défis pour mettre fin à la crise chronique de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. La quatrième section décrit un cadre conceptuel « les chemins de la résilience » qui, s'ils sont empruntés, permettront d'arrêter et d'inverser la tendance alarmante à un approfondissement de la vulnérabilité au Sahel. S'appuyant sur des preuves de changements positifs déjà amorcés, et les nouveaux enseignements tirés, ce cadre est conçu pour guider les principaux groupes d'acteurs (les gouvernements, le CILSS, les donateurs, les agences des Nations Unies, les ONG internationales et la société civile) dans la prise de décision et l'établissement de priorités pour surmonter les aspects chroniques largement négligés de la crise alimentaire et nutritionnelle. La cinquième section comprend les conclusions et des recommandations détaillées. L'étude se poursuit par des annexes détaillées.

Le problème sous-jacent pour surmonter la vulnérabilité chronique

Au cours de la recherche, il est devenu évident qu'il existait un problème sous-jacent contribuant au cycle de la faim et que celui-ci se traduisait de façon manifeste dans la question centrale de la recherche elle-même. Cette recherche repose sur le concept « de l'aide jusqu'au développement », appréhendé comme un continuum, c'est-à-dire un ensemble d'éléments homogènes parmi lesquels les « crises » seraient placées à une extrémité et la « normalité » à l'autre. Bien qu'il évolue, ce paradigme domine encore les modes de pensée et l'action de nombreux acteurs au Sahel. L'idée de « crise » est encore fortement associée à une catastrophe courte et aiguë, telle que la sécheresse. Quand les bonnes pluies restaurent la production agricole et les pâturages, beaucoup considèrent que la crise est passée et que les choses sont revenues à leur état normal.

Si les mots et les actions peuvent être jugés, de nombreux décideurs de haut niveau au Sahel, au sein du CILSS, des gouvernements nationaux et des organismes donateurs, (hormis quelques exceptions) ne semblent pas considérer le niveau actuel élevé de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle comme une « crise ». Cette attitude généralisée sape les efforts en faveur d'une action urgente et vigoureuse pour réduire la vulnérabilité chronique. Il s'agit là du principal problème. Cela doit changer.

La réalité crue et indigeste est qu'il existe au Sahel une crise alimentaire structurelle omniprésente. Le niveau effroyablement élevé de la malnutrition infantile aiguë sévère (MAS), bien au-dessus du seuil d'urgence dans de nombreuses régions du Sahel, et documenté dans ce rapport, en est la preuve la plus révélatrice.

L'UNICEF estime que plus de 300 000 enfants meurent au Sahel chaque année des suites de troubles liés à la malnutrition. Les analyses issues de l'Approche de l'Économie des Ménages (AEM) faites à travers le Sahel, et les études sur le coût du régime alimentaire, indiquent que la pauvreté des revenus est une cause majeure. Les ménages les plus pauvres, qui représentent jusqu'à un tiers de la population des zones rurales vulnérables, achètent environ 60 % de leur nourriture sur le marché. De nombreux facteurs, pas seulement la sécheresse, provoquent des pics dans les prix alimentaires sur le marché. Les données présentées dans ce rapport montrent une corrélation frappante entre la hausse des prix alimentaires et une hausse de la malnutrition aiguë globale des enfants.

Face à cela, il peut n'y avoir aucune complaisance, aucun sentiment de normalité, aucune altération de la notion d'urgence, dès que les pluies sont de retour et que la dimension aiguë de la crise alimentaire décroît. Une étape importante pour surmonter les causes profondes de la vulnérabilité au Sahel, et s'engager sur les chemins de la résilience, est pour le CILSS, les gouvernements, les donateurs, les agences des Nations Unies et les organismes internationaux consiste à reconnaître, sans équivoque, qu'une crise alimentaire et nutritionnelle chronique existe, et que des mesures énergiques doivent être prises pour l'empêcher de s'aggraver.

Les signes du progrès depuis 2005

Depuis 2005, il existe certaines indications selon lesquelles l'attitude des donateurs, des agences des Nations Unies, des ONG internationales et des gouvernements commence à changer. Il y a eu des progrès initiaux. Le chemin à suivre devient plus clair. L'architecture de l'aide s'améliore afin de mieux s'attaquer à la crise. En octobre 2010, par exemple, lors de sa visite au Sahel, la Sous-secrétaire générale aux affaires humanitaires des Nations Unies, Valérie Amos a remarqué qu'« Au fil des ans, nous sommes devenus très bons pour répondre aux besoins immédiats (sic). Nous devons maintenant être bons dans la création de passerelles entre les secours d'urgence et le développement ». Beaucoup plus concrètement, grâce à son apprentissage de la crise de 2005, le Bureau de la Commission européenne chargée de l'aide humanitaire (ECHO) a élaboré une « stratégie pour le Sahel » détaillée. Son objectif fondamental est l'articulation efficace des instruments d'aide à court et long terme pour atteindre l'objectif d'une réduction durable des taux de malnutrition. Cette stratégie comprend l'appui à la Réduction des Risques de Catastrophes (RRC), et un travail de plaidoyer afin qu'une priorité plus élevée soit accordée à l'intégration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les politiques publiques.

L'agence britannique pour le développement international, la DFID, a fourni un soutien considérable à la RRC. La DFID disposait également d'un fonds de secours humanitaire à l'Afrique de l'Ouest (WAHRF) pour assurer une réponse rapide. Les Nations Unies ont créé le Fonds Central d'Intervention d'Urgence (CERF) pour assister rapidement les personnes affectées par les catastrophes naturelles et les conflits. En 2010, le CERF a versé des fonds pour le Tchad et le Niger.

Des entretiens avec le personnel d'ONG internationales au niveau des sièges sociaux, des régions et au niveau national indiquent que depuis 2005, les ONG ont pris d'importantes mesures pour mieux intégrer leurs stratégies humanitaires et de développement, pour améliorer leur analyse des causes profondes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, et pour prendre part à un travail inter-agences d'apprentissage et de plaidoyer basé sur les enseignements tirés. Cette étude recense les initiatives réussies menées par les ONG pour renforcer la résilience des communautés du Sahel : l'Approche de l'Économie des Ménages qui approfondit la compréhension des moyens d'existence ; la recherche opérationnelle sur la façon de traiter et de prévenir la malnutrition aiguë modérée ; la promotion de techniques agroécologiques ; l'intégration de la Réduction des Risques de Catastrophe (RRC) et l'Adaptation au Changement Climatique (ACC) - autant d'initiatives qui impliquent les communautés dans des systèmes d'alerte précoce/de préparation, et l'utilisation d'instruments innovateurs de transfert monétaire, tant pour l'aide humanitaire que pour le développement.

Une autre initiative prometteuse, qui s'appuie sur les preuves globales de l'impact des programmes de transferts d'argent sur la nutrition et les moyens d'existence, est le soutien récent de la Banque mondiale à un programme pilote de protection sociale au Niger. Tout ceci contribue à créer un modèle possible pour institutionnaliser une approche permanente et placée sous l'égide du gouvernement qui aurait pour but de réduire la vulnérabilité et de promouvoir les moyens d'existence des plus pauvres.

Les défis à surmonter sur les chemins de la résilience

Ces changements récents et positifs montrent le chemin à suivre pour instaurer la résilience au Sahel. Cependant, comme analysé dans ce rapport, il y a de nombreux défis et obstacles structurels à surmonter. Le premier est le renforcement des capacités et des ressources institutionnelles par les gouvernements et leurs partenaires, afin d'augmenter l'échelle de ces initiatives jusqu'à l'échelon national. Ceci implique des efforts importants et à long terme pour renforcer la gouvernance et encourager le leadership politique, surtout dans les états fragiles du Sahel, comme le Tchad, qui ne pourrait actuellement pas gérer efficacement des augmentations majeures de l'aide. Il faut que les Nations Unies et les bailleurs de fonds eux-mêmes procèdent à des changements institutionnels importants. Le premier de ces changements devra consister pour eux à renforcer la capacité de leur personnel et leur leadership pour appliquer les principes internationaux et les directives relatifs à l'aide aux états fragiles. Le second changement devra consister à mieux intégrer l'aide humanitaire et de développement afin d'adresser les dimensions chroniques (et pas uniquement les dimensions aiguës) de la crise, et les racines du problème (et pas seulement ses symptômes).

Toutefois, la crise alimentaire de 2010 a montré qu'un défi tout aussi fondamental pour promouvoir la résilience, résidait dans l'amélioration de la capacité des gouvernements, des Nations Unies et donateurs. Ceci, dans un but d'atténuation, de préparation et, après les alertes précoces, pour mettre en place sans délai une réponse rapide, adéquate et collective, visant à protéger les moyens d'existence de millions de ménages vulnérables. La réponse humanitaire de 2010 a été meilleure que celle de 2005. Elle a sauvé des vies. Toutefois, elle n'est pas parvenue à empêcher la perte massive des biens et des moyens d'existence des ménages les plus vulnérables, et donc réduit à néant des années de travail de développement. Aussi, un effort massif et coûteux est-il maintenant nécessaire, pendant de nombreuses années, afin de permettre un redressement. Il n'est pas certain que l'architecture de l'aide actuelle, malgré les changements positifs indiqués ci-dessus, fournisse un financement assez souple et à long terme pour un tel redressement. Il est encore moins certain qu'une réhabilitation complète puisse être réalisée avant qu'une autre crise ne frappe.

Si le problème de parvenir à apporter une réponse humanitaire rapide et adéquate pour prévenir la perte irréversible des actifs et des moyens d'existence après une alerte précoce n'est pas résolu, toutes les autres stratégies et les investissements pour mettre fin à la crise alimentaire et nutritionnelle chronique seront sérieusement menacés. Cette étude a constaté que les activités de RRC/ACC ne suffisaient pas à elles seules à protéger les moyens d'existence et les actifs productifs, même lorsqu'elles étaient entreprises tôt, bien avant une crise. Ceci, du fait que la résilience de 25 % des ménages les plus pauvres a été sapée par le taux excessivement élevé de pauvreté sous-jacente. D'importantes initiatives de protection sont donc également nécessaires.

Les analyses issues de l'Approche de l'Économie des Ménages (AEM) indiquent que les facteurs structurels élargissent le fossé séparant les ménages les plus pauvres des ménages les plus riches. Les ménages les plus pauvres n'ont souvent pas les moyens de s'engager dans les activités de promotion des moyens d'existence nécessaires pour renforcer leur résilience. Ils sont de plus en plus pris dans une spirale d'endettement, de perte de biens, et d'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique. Dans les zones rurales, des initiatives efficaces de développement visant à augmenter les revenus non agricoles et ceux perçus hors exploitation agricole doivent être conçues pour les ménages les plus pauvres, afin de compléter les activités de production agricole. Les exemples probants offerts par d'autres régions d'Afrique montrent que les programmes bien ciblés et structurés de protection sociale destinés aux ménages les plus pauvres, et en particulier aux femmes, ont le potentiel de combattre les causes structurelles des crises alimentaires et nutritionnelles chroniques. La combinaison des transferts d'argent avec l'aide au développement des moyens d'existence pourrait être efficace pour améliorer la résilience des ménages les plus pauvres.

Cependant, le défi réside dans le scepticisme des gouvernements du Sahel (sauf celui du Niger) face à l'investissement de ressources limitées dans les programmes de protection sociale, quand bien même cela permettrait de résoudre les problèmes de gouvernance et de capacité institutionnelle.

Même si les ménages les plus pauvres pouvaient compter sur des transferts d'argent réguliers et prévisibles, et sur l'aide aux moyens d'existence afférente, à travers des programmes de protection sociale, cela ne signifierait pas grand-chose si les prix alimentaires sur le marché local faisaient plus que doubler, comme cela fut le cas dans de nombreuses régions du Sahel en 2010. La volatilité des prix des céréales de base, exacerbée par les facteurs saisonniers et les forces du marché régional, et l'incapacité des marchés à distribuer des denrées alimentaires dans les zones déficitaires en denrées alimentaires, constituent un autre défi majeur. Une augmentation significative des réserves alimentaires et des stocks régulateurs au niveau

régional et national, couplée avec un cadre réglementaire convenu afin de contrôler les prix et de surmonter les défaillances du marché, est une solution potentielle. Cependant, l'application de cette solution nécessite le soutien des bailleurs de fonds et l'accord d'institutions telles que la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce, lesquelles sont opposées aux mesures qui distordent les forces du marché.

Une dernière énigme : augmenter l'aide en assurant l'appropriation et la capacité nationales

Des initiatives majeures en matière de nutrition, de RRC, de promotion de l'agroécologie et de protection sociale vont nécessiter d'importantes augmentations de l'aide. Il est tentant de proposer, comme Frédéric Mousseau le fait dans son ouvrage influent « Le Sahel : un prisonnier de la famine ? », un « Plan Marshall »⁹ pour le Sahel. Toutefois, les discussions sur le terrain ont mis en évidence les énormes défis de gouvernance et la faiblesse des capacités institutionnelles, tant au niveau national que décentralisé de l'État. Il y a une capacité limitée d'absorption de l'aide, surtout s'il faut engendrer un véritable sentiment « d'appropriation nationale » des initiatives, conformément à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Ces questions ne sont pas triviales, en particulier dans les États fragiles. Ce dernier défi ne peut pas être mis de côté, même face à des besoins urgents. Pas plus que le fait de contourner les gouvernements ne peut être une solution à long terme.

Bien que ces défis semblent décourageants, ils ne devraient pas être un prétexte pour ne rien faire, ou faire très peu pour répondre à l'intensification de la crise alimentaire et de l'insécurité nutritionnelle chroniques. La solution va exiger un leadership extraordinaire et déterminé, une meilleure coordination et un travail de plaidoyer dans la communauté des donateurs et des Nations Unies, de la part du CILSS, des gouvernements et au sein de la société civile.

Les recommandations prioritaires pour action immédiate

Au vu de l'énigme précitée, où doit-on commencer ? Quels sont les moyens les plus réalistes de faire avancer les choses sur le chemin de la résilience au Sahel ? Quels sont les points d'entrée stratégiques pour donner le plus grand élan possible au changement ? Bien que cela dépende du contexte de chaque pays, cette étude propose six priorités immédiates auxquelles s'atteler, au niveau national et régional. Chaque recommandation nécessite une combinaison différente de travail collaboratif entre les acteurs (les gouvernements nationaux, les organisations régionales, les agences des Nations Unies et de donateurs, les ONG) :

1. Renforcer la préparation et la réponse rapide : Appliquer le Cadre Harmonisé Bonifié (CHB) au Sahel. Définir les « déclencheurs » spécifiques de l'alerte précoce au niveau régional (par le CILSS) et national. Une fois atteints, ces niveaux de déclenchement de l'alerte vont générer une réponse immédiate stratégique, coordonnée par le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies (OCHA), avec une planification opérationnelle multi-acteurs des urgences, et la mobilisation des ressources. La norme en termes de performances prévoit de prévenir ou d'atténuer une crise des moyens d'existence et la perte d'actifs au moyen d'une action précoce.

2. Concevoir des politiques nationales et mettre en œuvre des programmes de protection sociale qui répondent aux besoins des personnes les plus vulnérables, en particulier ceux des ménages les plus pauvres. Les mesures de protection sociale peuvent non seulement répondre aux besoins humanitaires urgents, mais aussi renforcer la résilience, en permettant aux plus pauvres d'acquérir des actifs.

3. Dynamiser les moyens d'existence dans les zones marginalisées ou dégradées sur le plan agricole, par l'intensification durable de la production agricole, en utilisant des techniques agroécologiques, et dans les zones pastorales, par le soutien à la santé animale, à l'élevage et la commercialisation de bétail : Les nouveaux investissements publics dans les approches agroécologiques pour l'intensification sur le long terme de l'agriculture, et pour l'élevage sont essentiels pour réduire l'insécurité alimentaire chronique, pour aider les ménages vulnérables à s'adapter au changement climatique, et régénérer les ressources naturelles. Il faut investir également dans le renforcement des liens entre l'agriculture et la nutrition (les cultures produites) et dans l'augmentation des revenus agricoles et des revenus perçus hors exploitation chez 25 % des ménages ruraux les plus pauvres, lesquels n'ont pas souvent accès aux techniques agricoles améliorées.

4. Développer et appliquer une stratégie régionale de RRC au Sahel: Le changement climatique, les sécheresses répétées et les autres dangers menaçant le Sahel font peser des risques importants sur les programmes de développement à long-terme de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La RRC doit être mieux intégrée dans l'ensemble des politiques et programmes afférents, conformément au Cadre d'action de Hyogo déterminé en 2005 et afin d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

5. Soutenir les investissements multisectoriels coordonnés pour parvenir à une réduction durable du niveau de malnutrition infantile : Prendre des mesures qui généreront un volontarisme politique au sein des gouvernements et chez les bailleurs de fonds tout en suscitant leur compassion. Procéder à des changements dans le paradigme de l'aide pour favoriser un financement souple à long terme qui comblera le fossé entre l'humanitaire et le développement pour prendre en charge les aspects multidimensionnels de la malnutrition. Ceci implique la promotion des moyens d'existence, la production agricole durable, les pratiques améliorées de soins infantiles, la protection sociale, la RRC, la santé, ainsi que l'eau, l'hygiène et l'assainissement.

6. Répondre aux défaillances du marché et à la volatilité des prix : Prendre des mesures rigoureuses pour définir un cadre réglementaire pour le développement d'un système régional de « stocks-régulateurs » ou « stocks de sécurité alimentaire » tel que défini dans le Pacte régional de partenariat pour la mise en œuvre de l'ECOWAP / CAADP. Il s'agit de quelque chose d'essentiel si l'on souhaite renforcer les filets de sécurité et l'aide alimentaire existants, lesquels ne sont pas adaptés aux pics des prix alimentaires causés par la sécheresse ou les marchés internationaux, comme ce fut le cas en 2007-2008.

Recommandations détaillées

Il existe vingt-quatre recommandations plus détaillées, présentées à la fin de ce rapport, qui proposent des actions concrètes à plus long terme pour appréhender les causes structurelles de la vulnérabilité les changements institutionnels et politiques et l'architecture de l'aide. Ces recommandations sont organisées de façon à aborder les grands thèmes résumés ci-dessous :

- **Modifier la vision déterminant ce qui est « normal » et ce qui relève d'une « crise d'urgence » au Sahel :** Se départir de la conception, dépourvue de tout esprit critique, selon laquelle le développement de l'aide reposerait sur une sorte de continuum, plaçant la « crise » à une extrémité et la « normalité » à une autre. Ce mode de pensée ne fait que séparer de façon artificielle, la pauvreté, l'augmentation de la vulnérabilité et de la faim chronique.
- **Mieux prévenir, préparer et planifier les crises :** Définir des « déclencheurs » clairs et spécifiques à chaque système de moyens d'existence (y compris le pastoralisme) afin de les distinguer les uns des autres et de permettre la planification des urgences nécessaire au lancement rapide des réponses d'urgence.
- **Accélérer rapidement et améliorer les réponses humanitaires :** Développer une approche plus diversifiée (au-delà de l'aide alimentaire), pour assurer des modes d'assistance plus rapides et plus pertinents à la gestion de l'insécurité alimentaire chronique et saisonnière. En dépit de leur adoption croissante, les transferts d'argent et les bons restent sous-utilisés, en particulier par les agences nationales et par le PAM, dans la prévention et la gestion des crises alimentaires. L'aide alimentaire reste encore la méthode de réponse privilégiée. En revanche, l'argent en espèces permet aux personnes pauvres d'accéder à la nourriture et à d'autres biens et services fondamentaux, tout en soutenant les producteurs locaux.
- **Renforcer la résilience et les revenus :** Accroître les investissements dans l'agriculture, en se concentrant particulièrement sur l'agroécologie et la production de bétail, la réduction des risques de crises et la protection sociale. Pour les ménages ruraux les plus pauvres, diversifier les sources de revenus grâce à la promotion de stratégies de subsistance non agricoles et hors exploitation agricole.
- **Augmenter l'échelle et la portée du travail sur la nutrition :** Les gouvernements au Sahel doivent s'attaquer au problème de la malnutrition infantile, concevoir des stratégies nationales plus efficaces, assigner des responsables politiques de haut niveau à la supervision de leur mise en œuvre et s'assurer que les efforts sont coordonnés entre les différents ministères concernés.
- **Adapter les politiques et les pratiques des bailleurs de fonds au Sahel :** Les organismes et les bailleurs de fonds nationaux comme internationaux doivent : améliorer la qualité, la rapidité et la pertinence de l'aide d'urgence pour aider les ménages vulnérables. La norme consistant à « prévenir la perte significative des moyens d'existence », telle qu'elle a été déterminée par le projet SPHERE, doit devenir une réalité. Les agences

doivent aussi appliquer les directives et principes internationaux pour renforcer la gouvernance et travailler avec les États fragiles.

- **Renforcer la capacité des institutions régionales, nationales et décentralisées** pour répondre à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'évaluation des besoins, la conception, la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation des programmes intersectoriels, ainsi que l'utilisation d'outils analytiques (AEM, SMART).
- **Renforcer la capacité de la société civile, des ONG locales, des administrations locales et des communautés** à mener des actions à leur propre niveau pour développer et gérer les programmes. Ceci, afin de réduire les risques, renforcer la résilience, et mettre en place un travail de plaidoyer appelant les gouvernements nationaux à instituer des politiques de soutien à ces actions.

Évaluer le changement dans la résilience : utiliser le taux de malnutrition des enfants comme indicateur clé

Ce rapport propose que la « sécurité nutritionnelle » soit le but ultime à atteindre sur les « chemins de la résilience ». Il sera sans aucun doute nécessaire de déterminer d'autres indicateurs de résilience au niveau des communautés et des ménages, dans les différentes zones de moyens d'existence, en particulier dans les zones pastorales. Cependant, au niveau national, il est proposé que le niveau de malnutrition infantile, évalué à l'aide du programme normalisé de suivi et d'évaluation des secours et de la transition (plus connu sous son sigle anglais « SMART »), soit le meilleur indicateur de résilience et de résolution de la crise chronique d'insécurité alimentaire qu'il soit possible de trouver. Ce rapport fait valoir qu'au Sahel, les ménages les plus vulnérables auront un fort niveau de résilience une fois qu'une réduction durable de la malnutrition infantile aura été atteinte et restera relativement inchangée, même face aux sécheresses à venir ou à d'autres chocs.

L'utilisation du niveau de malnutrition comme un indicateur clé de résilience (c'est-à-dire de vulnérabilité réduite) est proposée d'abord parce qu'elle fait déjà partie du « Cadre Harmonisé Bonifié » (CHB). Deuxièmement, l'utilisation du taux de malnutrition comme moyen d'évaluation de la résilience contribuera à concentrer les ressources sur les ménages les plus pauvres et les plus vulnérables, ceux-là même qui sont touchés par les niveaux les plus élevés de malnutrition infantile. Cela permettra aussi d'inverser la tendance des programmes de promotion des moyens d'existence, et de RRC à davantage bénéficier aux ménages les plus aisés. Le recours à cet indicateur de résilience permettra également de favoriser une approche intégrant le travail humanitaire et le travail de développement, dès la phase de conception des programmes. Enfin, l'avantage de faire de la malnutrition l'un des indicateurs clés de la résilience est que cela permettra de se concentrer davantage sur la résolution des problèmes liés au genre. Les femmes paient le plus lourd tribut à la pauvreté. Leur situation économique et leurs accès aux ressources sont essentiels pour surmonter la malnutrition infantile et renforcer la résilience.

1 Introduction

1.1 Contexte de l'Étude

La région du Sahel a connu une nouvelle crise alimentaire et de graves problèmes nutritionnels en 2010. Le Niger, le Tchad, et certaines régions du Mali et le Burkina Faso ont été les plus touchés. On estime que 10 millions de personnes ont été affectées, que ce soit par la perte de leurs moyens d'existence ou par l'augmentation de leur taux d'endettement et de leur niveau de vulnérabilité. Cette situation a aggravé le niveau déjà alarmant de malnutrition des jeunes enfants. Les causes sous-jacentes et profondes de la vulnérabilité chronique ont été explorées par le rapport du groupe de travail sur le Sahel intitulé *Beyond Any Drought*, stimulé par la crise alimentaire au Niger en 2004/2005. Ce rapport a évalué les raisons pour lesquelles, après tous les efforts fournis et les investissements réalisés depuis les sécheresses catastrophiques des années 1970, les populations du Sahel étaient encore si vulnérables.

Le but de ce rapport de suivi est de déterminer quels enseignements ont été tirés et mis en pratique depuis 2005 ou au cours de la crise de 2010. Dans quelle mesure ont-ils atténué la crise ? Qu'est-ce qui a échoué lors de l'intervention humanitaire ? Dans quelle mesure les principales recommandations du rapport « *Beyond Any Drought* » (à savoir, la planification de la sécheresse comme une condition normale, l'intégration du travail humanitaire et de développement, le développement des programmes souples et à plus long terme, etc.) ont-elles été mises en œuvre ? Sur la base de cette analyse détaillée des programmes et des politiques au Sahel, cette étude propose un cadre conceptuel qui tient compte de la vulnérabilité spécifique du contexte du Sahel et des obstacles structurels auxquels sont confrontés les acteurs clés et qui devront être surmontés afin de permettre une approche de l'aide qui soit plus adaptée au contexte du Sahel.

Cette étude a été réalisée entre février et mars 2011. Ce rapport repose sur 70 entretiens menés avec des praticiens du développement et de l'action humanitaire, des chercheurs, des représentants des bailleurs de fonds, des représentants du gouvernement, des membres d'instituts de recherche et le personnel des Nations Unies. Les personnes interviewées étaient localisées à plusieurs endroits, y compris Dakar, Ouagadougou, Niamey, Bamako, N'Djamena, Bruxelles et Londres. De plus, des ateliers de travail ont été organisés à Niamey et N'Djamena, avec différents acteurs, afin de faciliter l'analyse conjointe des questions centrales abordée dans cette étude. D'autres ateliers ont été organisés dans les zones rurales directement touchées par la crise alimentaire. En zone rurale, plus de soixante personnes, dont 20 femmes, représentant 20 camps/villages de la région de Diffa au Niger, et de la région du Guéra au Tchad, ont participé. Cette étude s'appuie également sur une revue de la documentation existante : des analyses, évaluations, rapports, des documents stratégiques, des politiques, reportages médiatiques, articles et communiqués de presse.

1.2 Structure du rapport

Ce rapport comporte quatre chapitres principales sur lesquelles le Résumé exécutif est basé :

Chapitre 2 Les succès depuis 2005 : Ce qui a le mieux fonctionné. Quels enseignements tirés de la crise de 2005 ont été appliqués dans les programmes de développement à long terme et dans la réponse humanitaire de 2009/2010 ? Dans quelle mesure la mise en pratique de ces enseignements ouvre-t-elle la voie vers la résilience des groupes vulnérables ?

Chapitre 3 Quels sont les aspects de l'approche de l'aide (l'action humanitaire en 2010 et les pratiques de développement depuis 2006), qui ont échoué ou ne se sont pas avérés efficaces ? Pourquoi ? Quels sont les défis à surmonter et les obstacles structurels qui se dressent face au changement pour les différents acteurs ?

Chapitre 4 Description d'un cadre conceptuel « Les chemins de la résilience » : En se fondant sur les enseignements tirés, comment l'approche de l'aide pourrait-elle être adaptée afin de mieux intégrer la pratique humanitaire et de développement, et traiter les causes profondes de la vulnérabilité dans le contexte du Sahel ?

Chapitre 5 Les conclusions et les recommandations

L'étude se poursuit par des annexes avec des analyses plus détaillées et des éléments probants étayant les recommandations.

1.3 Aperçu de la crise alimentaire de 2009-2010 au Sahel

En 2010, plus de 10 millions de personnes ont souffert d'une crise alimentaire aiguë au Sahel. Pour survivre, les familles les plus pauvres ont été obligées de réduire leur nombre de repas quotidiens et de vendre leur bétail, bijoux, outils, pots et casseroles, et autres modestes possessions à des prix dérisoires, afin d'acheter des céréales à des prix très élevés.

Dans une grande partie du Niger et du Tchad, des centaines de milliers d'hommes ont quitté leurs foyers en quête désespérée de nourriture ou de revenus, laissant les femmes se débrouiller seules avec leurs enfants et les personnes âgées. Quand leurs réserves de nourriture ont été épuisées, les femmes se sont trouvées réduites à fouiller la campagne, se nourrissant de baies sauvages et de feuilles, ce qui les a laissées affaiblies et dénutries. Dans les régions sahéliennes du Tchad, des milliers de femmes ont passé des semaines à creuser des fourmilières à la recherche de graines de céréales.

Plusieurs femmes interviewées au Tchad et au Niger pour cette étude ont indiqué qu'elles avaient fini par abandonner leurs villages pour s'installer dans les villes avec leurs enfants. Dans les communautés les plus affectées, le personnel des ONG internationales a rapporté que 40 % des familles avaient quitté leurs villages. Beaucoup parmi les ménages les plus vulnérables se sont enfoncés dans l'endettement, à des taux d'intérêt très élevés, ou ont dû hypothéquer une partie de leurs terres pour gagner de quoi se nourrir. Les travailleurs humanitaires et les membres des communautés pastorales du Niger et du Tchad ont évoqué plusieurs milliers de carcasses de bovins jonchant les principales routes de transhumance. Pour les éleveurs, les prix du bétail ont chuté de façon spectaculaire, ce qui a réduit leur pouvoir d'achat. Il a été rapporté que la migration précoce et massive des femmes et des enfants vers les centres urbains avait fait chuter le coût du travail.

La crise alimentaire a frappé plusieurs pays à travers le Sahel. Cependant, les facteurs contextuels (notamment les politiques, capacités et situations propres à chaque pays) ont fait considérablement varier l'impact et la réponse d'un pays à l'autre. Pour apprécier les enseignements tirés, et mieux identifier les chemins de la résilience au Sahel, ce rapport décrit l'évolution de la crise alimentaire de 2010 dans 4 pays : le Niger, le Tchad, le Mali et le Burkina Faso. Des informations détaillées à ce sujet figurent dans l'annexe A.

2 La Progression sur les chemins de la résilience depuis 2005

Malgré des différences de contexte importantes, une tendance se dégage de quatre pays du Sahel. Cependant, au lieu de se contenter de demander « Qu'est-ce qui a mal tourné ? », il est également important d'identifier et de tirer les enseignements des changements positifs. Plus précisément, comment l'approche de l'aide au Sahel a-t-elle évolué depuis 2005 en termes de services nouveaux, de processus améliorés, ou de paradigme différent pour parvenir à la résilience¹⁰? Quelles sont les solutions créatives et innovantes qui ont émergé depuis 2005 face? Dans quelle mesure les enseignements tirés ont-ils entraîné de nouveaux comportements, de nouvelles capacités et des changements institutionnels contribuant à une nouvelle vision ?

La plupart des changements positifs et des enseignements tirés depuis 2005 qui ont été sélectionnés pour une analyse en profondeur dans ce chapitre, sont issus des nombreux entretiens réalisés ainsi que des perspectives dégagées des ateliers de travail organisés à Niamey et N'Djamena. Les participants à ces ateliers représentaient un groupe représentatif d'acteurs issus d'ONG nationales et internationales, du monde universitaire, d'agences de l'ONU et du gouvernement. Voir l'annexe B11 pour un résumé.

2.1 Surmonter les « analyses superficielles »

De nombreuses initiatives d'aide au Sahel avant 2005 ont été inefficaces parce qu'elles étaient fondées sur des analyses superficielles¹¹. Le manque de collecte et d'analyse qualitative des données est une faiblesse de nombreux programmes humanitaires et de développement. Cependant, depuis 2005, un certain nombre d'organisations ont commencé à utiliser des outils analytiques qui ont eu un impact significatif sur l'amélioration de la compréhension, le suivi et l'évaluation de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

2.1.1 Approche de l'Économie des Ménages (AEM)

L'Approche de l'Économie des Ménages (AEM) est une forme d'analyse des moyens d'existence qui considère l'accès à une alimentation suffisante comme principal point de référence. L'AEM utilise une approche solide, basée sur les moyens d'existence, pour évaluer quelles personnes sont vulnérables aux chocs et dans quelle mesure. Financée par ECHO, la première AEM au Sahel a été entreprise en 2007 par Save the Children UK (SCUK), au Niger. Depuis lors, 19 autres études de cas réalisées dans le cadre d'une AEM ont été faites à travers le Sahel¹²: 11 dans les zones agricoles, 4 dans les zones agro-pastorales, 3 dans les zones pastorales, et 1 dans un contexte périurbain. La plupart de ces évaluations ont été financées par ECHO et réalisées par SCUK, mais également par Oxfam GB et ACF¹³.

Les analyses AEM ont offert un aperçu très minutieux de la profonde mutation qui affecte les moyens d'existence. Mutation qui a d'importantes conséquences au niveau des efforts fournis pour assurer la sécurité alimentaire au Sahel, comme indiqué dans l'encadré ci-dessous, relatif à une étude de cas au Niger¹⁴:

Resultat de l'étude : l'AEM au Niger

La vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire est très variable, même au sein des mêmes communautés. Dans les zones agricoles, il y a une inégalité croissante dans la répartition des ressources productives (terre, bétail, etc.). Ainsi, les ménages les plus riches génèrent 9 à 15 fois plus de revenus que les ménages les plus pauvres. Les ménages les plus riches représentent environ 25 % de la population (contre 30 % pour les très pauvres), mais possèdent 50 % des terres cultivées, 65 % des moutons et des chèvres et plus de 75 % des bovins. Un processus similaire d'accroissement des inégalités de revenu et de richesse existe aussi dans les zones pastorales et agro-pastorales, mais les systèmes de solidarité sociale qui y ont été instaurés permettent d'atténuer les effets néfastes de ces inégalités.

Les ménages les plus pauvres ont beaucoup de difficulté à satisfaire leurs besoins alimentaires de base, même lors des années normales.

Dans la plupart des zones agricoles, la production agricole des ménages les plus pauvres contribue pour moins d'un tiers à leurs besoins alimentaires. Les déficits alimentaires au cours de la période de soudure sont de plus en plus aigus. Les régimes alimentaires sont de plus en plus composés de grains céréaliers. Les produits d'origine animale tels que le lait et la viande sont quasiment absents des régimes alimentaires, ce qui représente un risque important en termes nutritionnels. Dans pratiquement toutes les zones de l'étude, les ménages pauvres, même lorsqu'ils possèdent des terres, sont obligés de négliger leurs champs pour travailler pour des familles plus aisées. Sinon, ils migrent vers d'autres zones pour gagner un revenu suffisant pour survivre. Ceci réduit considérablement leur production agricole. Lors des mauvaises années ou des années de crise, ce problème s'aggrave. Au fil des générations, les familles les plus pauvres perdent une partie de leurs terres au profit de ménages plus aisés, un processus qui est exacerbé à chaque nouvelle crise.

Les ménages pauvres, même dans les zones rurales, achètent la plupart de leur nourriture sur les marchés locaux.

Pour la plupart des ménages pauvres, les achats alimentaires représentent plus de la moitié de leurs dépenses ménagères. Cela crée un niveau de risque élevé en cas d'augmentation des prix ou de volatilité des marchés, car les ménages les plus pauvres ont très peu ou pas de flexibilité dans leurs budgets pour faire face à la hausse des prix. L'augmentation significative des prix des denrées alimentaires, par conséquent, conduit souvent à une diminution drastique de la quantité et de la qualité des aliments achetés, ainsi qu'à une réduction des autres dépenses essentielles dans la santé et l'éducation.

Le facteur déterminant affectant la capacité des ménages pauvres à survivre et avoir l'accès suffisant aux aliments nutritifs est leur pouvoir d'achat.

La collecte de données sur la production agricole afin de comprendre la situation de sécurité alimentaire au Sahel n'est pas suffisante. Cet indicateur est le mieux adapté à la situation des ménages plus aisés, pas les ménages plus pauvres. Les ménages agricoles et agro-pastoraux qui sont riches obtiennent la plupart de leurs aliments de leur propre production agricole. Les ménages pauvres dépendent essentiellement du marché local pour acheter leur nourriture. Les crises alimentaires au Sahel, par conséquent, sont des crises de plus en plus de pouvoir d'achat et les moyens d'existence, plutôt que de la disponibilité de nourriture. La hausse des prix des denrées alimentaires au Sahel ne dépend plus uniquement du niveau local ou régional de la production. Dans l'intégration accrue des marchés régionaux et mondiaux, les prix alimentaires dépendent de plus en plus des dynamiques plus étendues du marché.

Ces données des études d'AEM ont des implications importantes dans l'adaptation de l'approche de l'aide au Sahel.

Comme l'a exprimé Julius Holt¹⁵, il y a trois messages liés entre eux, mais comportant chacun des ramifications importantes, qui doivent être transmis aux bailleurs de fonds et aux décideurs :

- L'économie rurale du Sahel est devenue très monétaire ;
- La sécurité alimentaire des pauvres est très dépendante du marché ;
- La sécurité alimentaire et celle des moyens d'existence ne sont pas dissociables l'une de l'autre.

Les gouvernements et les agences continuent à supposer que la solution à l'insécurité alimentaire consiste à augmenter la production alimentaire personnelle de la population afin de la consommer directement. Vu la tendance des moyens d'existence dans les zones agricoles au Niger, les études issues de l'AEM montrent clairement qu'il n'est pas réaliste d'uniquement aider les personnes les plus pauvres, qui représentent entre 25 et 30 % de la population, à devenir autonomes dans la production de nourriture.

En résumé, l'application du cadre de l'AEM au Sahel, bien que encore très répandue, représente une importante contribution potentielle au développement d'une analyse plus efficace sur la façon dont il conviendrait de renforcer les moyens d'existence, la sécurité alimentaire et la résilience. L'annexe B1. comporte des informations détaillées sur les origines, le contexte et les limites à l'utilisation de l'outil que représentent les études d'AEM effectuées au Sahel.

2.1.2 Le cadre intégré de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire (IPC)

L'IPC est un système qui permet de définir la gravité d'une situation et qui intègre la sécurité alimentaire, la nutrition et les moyens d'existence. Les deux éléments principaux de l'IPC consistent en une analyse de la situation et une analyse de la réponse. La valeur de l'IPC au Sahel est qu'il vise à :

- Élargir la portée de l'analyse au-delà des facteurs classiques de disponibilité des aliments et d'accès à ces derniers pour inclure d'autres causes de malnutrition et de mortalité telles que la maladie, l'accès à l'eau et les conflits.
- Faciliter un consensus technique entre les analystes, les agences de mise en œuvre et les bailleurs de fonds, pour permettre des réponses plus efficaces et plus opportunes dans le temps, avec une meilleure coordination inter-agence des appels et des réponses. Cette approche, qui inclut plusieurs parties prenantes réduit également la portée de l'influence politique.
- Harmoniser la façon dont une situation de crise est classée pour plus de cohérence ; non seulement dans la forme de la réponse, mais aussi dans la source et l'échelle de financements, le calendrier de planification et les rôles organisationnels des différentes parties prenantes.

La « zone de moyens d'existence » est l'unité centrale de l'IPC pour l'analyse spatiale, laquelle peut être liée à une AEM. Une analyse de chaque zone permet de mieux comprendre comment les gens, dans un système de subsistance donné, se procurent leur nourriture et leur revenu. Les informations provenant de plusieurs zones représentent un instantané des besoins et de la classification de la sécurité alimentaire de l'IPC. Il a le potentiel, en termes techniques, de mieux lier les données d'alerte précoce à une action rapide afin de répondre à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique au Sahel.

Pour le Sahel, l'initiative de l'IPC est supervisée par un groupe de Travail Technique Régional. Cette équipe appuie le CILSS (Comité permanent inter-États de Lutte contre la Sécheresse) pour mettre à jour et améliorer le Cadre Harmonisé Bonifié (CHB) qui sert de cadre standard à l'analyse de la sécurité alimentaire au Sahel. Ce cadre utilise des éléments clés de l'approche analytique de l'IPC. Il s'agit d'un cadre révisé qui a été développé avec le CILSS et testé avec les données réelles du Niger, de Mauritanie, et du Sénégal en 2009. La dimension cartographique de l'IPC est en cours d'intégration dans le CHB. Au début de l'année 2011, la formation du personnel du Système d'Alerte Précoce du Sénégal sur son application a commencé.

Il est prévu que cette approche plus formalisée et reposant sur un processus analytique, aide à surmonter de nombreux facteurs entravant les interventions précoces et rapides. Elle pourrait également finir par amener les décideurs à prendre des mesures rapides (jusqu'à 9 mois avant qu'une crise n'atteigne un pic)¹⁶. L'annexe B2 fournit de plus amples détails sur les différentes phases de la sécurité alimentaire, les réponses pour chaque phase, la justification et les avantages potentiels de l'IPC, et le progrès que représente l'application de l'IPC au Sahel.

2.1.3 Méthodologie SMART

Le « programme normalisé de suivi et d'évaluation des secours et de la transition » (SMART) offre une base pour comprendre l'ampleur et la gravité d'une crise humanitaire, à travers une méthode intégrée d'évaluation de l'état nutritionnel et du taux de mortalité. SMART est une initiative inter-agence¹⁷ visant à harmoniser l'évaluation des besoins, et à améliorer le suivi et l'évaluation des interventions de l'aide humanitaire.

Une composante « sécurité alimentaire » peut être ajoutée au SMART, à titre optionnel. Cette composante utilise une version simplifiée de l'AEM. Elle fournit le contexte pour l'analyse des données relatives à la nutrition et à la mortalité. L'AEM permet de prédire comment une mauvaise récolte, ou une variation des prix, peut affecter la capacité des gens à obtenir de la nourriture.

Depuis 2005, la méthodologie SMART a été de plus en plus utilisée par les organisations internationales présentes au Sahel. Fortement soutenue par les bailleurs de fonds tels que l'ECHO, SMART a contribué à placer la nutrition infantile aiguë et chronique et la mortalité infantile davantage au cœur des évaluations des crises alimentaires. L'annexe B3 propose une explication plus détaillée de SMART et de sa capacité à fournir une analyse améliorée pour répondre à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique au Sahel.

2.1.4 Le coût d'une alimentation équilibrée

Il a eu beaucoup de débats au Sahel sur les causes profondes des niveaux extrêmement élevés de malnutrition infantile, et sur l'interaction entre la malnutrition transitoire et la malnutrition aiguë chronique. Les moyens les plus efficaces de remédier à cela font également l'objet de discussions.

SCUK a calculé le coût le plus bas d'une alimentation saine, dans le district de Tessaoua au Niger. Pour ce faire, l'organisation s'est appuyée sur les aliments disponibles sur le marché, dans l'environnement naturel, ou ceux produits par les ménages. L'étude a conclu que les deux tiers de l'ensemble des ménages, soit environ la moitié de la population, ne pouvaient pas se permettre une alimentation équilibrée, même lorsque la nourriture est localement disponible en quantité suffisante.

Ces résultats remettent en cause les politiques actuelles pour la lutte contre la malnutrition, qui souvent ne prennent pas suffisamment en compte les contraintes économiques auxquelles les ménages pauvres font face. Le centre d'attention dans les communautés réside souvent dans les soins et l'alimentation infantiles tels que l'allaitement précoce et exclusif, au moyen de méthodes telles que la « déviance positive » (PD Hearth). Les études de coût d'une alimentation équilibrée sont particulièrement pertinentes étant donné les préoccupations récentes de la hausse des prix des denrées alimentaires. Voir annexe B4 pour plus de détails sur l'étude de Save the Children UK et sur ses conclusions.

2.2 La lutte contre la dénutrition¹⁸

L'UNICEF estime que 300 000 enfants de moins de cinq ans meurent de malnutrition au Sahel chaque année¹⁹. La malnutrition aiguë demeure une question d'urgence dans la sous-région du Sahel, en Afrique de l'Ouest (voir l'illustration 1). Les pénuries alimentaires et les taux élevés de malnutrition font depuis longtemps partie de la réalité du Sahel. Mais l'approche de la malnutrition a commencé à changer radicalement. Auparavant, la distinction entre la faim et la malnutrition n'était pas claire. On pensait que la malnutrition pouvait se guérir en fournissant suffisamment de nourriture.

La crise alimentaire au Niger en 2005, amplifiée par les médias, a attiré l'attention sur la réalité d'une crise nutritionnelle au Sahel, qui avait été oubliée sinon ignorée. Le premier changement d'ampleur a consisté en une mobilisation massive de la communauté humanitaire au Niger pour établir des centres de nutrition destinés à traiter la malnutrition aiguë sévère à l'aide d'aliments thérapeutiques prêts à l'emploi (ATPE) tels que Plumpy'nut²⁰. Ce produit a permis aux enfants d'être traités pour malnutrition aiguë sévère (MAS), en consultations externes, au sein de leurs communautés ; sans souffrir de complications médicales²¹.

La crise a également amené la communauté humanitaire présente au Sahel à reconcevoir des stratégies pour lutter contre la malnutrition. La malnutrition chronique touche près de 50 % des enfants de moins de 5 ans. En 2007, l'ECHO a fait de la lutte contre la malnutrition aiguë et la mortalité des populations les plus vulnérables l'un de ses objectifs prioritaires.

Dans ce contexte, l'intervention réactive de 2005 a été considérée comme insuffisante pour s'attaquer aux causes profondes de la malnutrition aiguë et de la mortalité infantile. Cette intervention a répondu au mandat humanitaire. Elle a sauvé des vies. Mais elle ne s'est pas attaquée aux causes profondes de la malnutrition infantile. Si l'on considère que les niveaux de malnutrition aiguë sont constamment au-dessus du seuil d'urgence, même au cours des bonnes années, une réponse réactive signifiait s'enfermer dans une opération à long terme, sans issue clairement définie.

Cependant, les stratégies d'assistance pour traiter et prévenir la MAM au Sahel sont restées pratiquement inchangées depuis 30 ans²². Dans l'ensemble du Sahel, la MAM touche six millions d'enfants chaque année. Ces enfants sont très exposés aux maladies et très vulnérables au moindre choc. Ils pourraient facilement basculer dans la malnutrition aiguë sévère (MAS).

Comme l'indique l'illustration 1, on estime actuellement que sur une population d'environ 50 millions de personnes dans la bande ouest du Sahel, il y a 1,3 million (14 %) d'enfants de moins de 5 ans qui sont dans un état de malnutrition aiguë. Parmi eux, 300 000 enfants souffrent de la malnutrition aiguë sévère (MAS). Les rapports indiquent que le niveau structurel de la malnutrition aiguë globale a augmenté depuis les années 1990, et demeure toujours au-delà du seuil d'urgence. Ces facteurs constituent un argument convaincant en faveur de mesures d'urgence efficaces et à long terme au Sahel.

ILLUSTRATION 1**Résultats d'étude : Le cas pour un programme d'action d'urgence à long terme pour lutter contre la malnutrition des enfants au Sahel**

Au Sahel, depuis plus que dix ans, le taux de malnutrition aiguë globale (MAG) a systématiquement dépassé le seuil d'alerte de 10 % fixé par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le projet SPHERE

Pays	Population totale	Population moins de 5 ans	(%) MAG	(%) MAS	Enfants avec MAG	Enfants avec MAS
Burkina Faso (DHS 2003)	13,002,000	2,560,000	18.7	5.0	478,720	128,000
Tchad (DHS 2004)	8,598,000	1,646,600	13.5	3.1	222,291	51,045
Mail (DHS 2003)	13,007,000	2,581,000	13.3	3.0	343,273	77,430
Mauritania (MICS 2007)	2,893,000	499,000	11.9	1.6	59,381	7,984
Niger (MICS 2006)	11,972,000	2,549,000	10.3	1.5	262,547	38,235
TOTAL	49,472,000	9,835,600			1,366,212	302,694

Source: ECHO (2007) Aide humanitaire aux populations vulnérables à risque dans la région du Sahel d'Afrique de l'Ouest PLAN GLOBAL

Le taux de malnutrition globale aiguë des enfants est l'un des indicateurs les plus importants dans l'identification et l'évaluation d'une crise humanitaire. La malnutrition aiguë est liée à un risque accru de maladie. Elle fournit des informations sur l'état général des populations les plus vulnérables, à partir de laquelle des déductions peuvent être faites, sur l'accès à la nourriture, sur les mécanismes d'adaptation, le fonctionnement du système de santé publique, le statut de l'eau/de l'assainissement/de l'hygiène (EAH) et le niveau de résilience.

Bien que la prévention de la MAM ait un coût considérable, il peut s'agir d'un bon investissement. Selon l'ancien coordinateur humanitaire de l'ONU, Jan Egeland, au Niger, il aurait coûté 1 \$ par jour, par enfant, pour prévenir la malnutrition aiguë parmi les enfants en octobre 2004, si les informations d'alerte précoce avaient été suivies. En juillet 2005, le coût pour sauver la vie d'un enfant souffrant de malnutrition dans une opération d'intervention d'urgence était de 80,10 \$ par jour, par enfant.

Face à cette réalité, les praticiens de l'humanitaire et du développement, ainsi que les bailleurs de fonds ont entamé des discussions approfondies sur la façon dont ils pourraient mieux collaborer pour aider les gouvernements et la société civile au Sahel à lutter contre la malnutrition et la mortalité infantile. Les acteurs ont déterminé qu'une approche coordonnée, intégrant des stratégies d'aide à court, moyen et long terme serait nécessaire, ainsi qu'une recherche opérationnelle sur la façon de traiter et de prévenir la malnutrition aiguë modérée²⁴. Avec le soutien d'ECHO et d'autres organisations, la communauté humanitaire est en train de mener une initiative coordonnée et approfondie pour élaborer une stratégie efficace permettant d'atteindre ces enfants. En voici certaines des composantes les plus marquantes:

Traitement de la MAM avec ATPE supplémentaire: L'accent est donné au traitement des enfants modérément dénutris avant qu'ils ne glissent dans la catégorie des sévèrement dénutris. Le taux de survie est 10 fois plus élevé pour le traitement de la MAM. L'utilisation d'une version adaptée d'ATPE « de renfort » et la distribution ciblée (« blanket feeding ») ont commencé à produire de premiers résultats prometteurs.

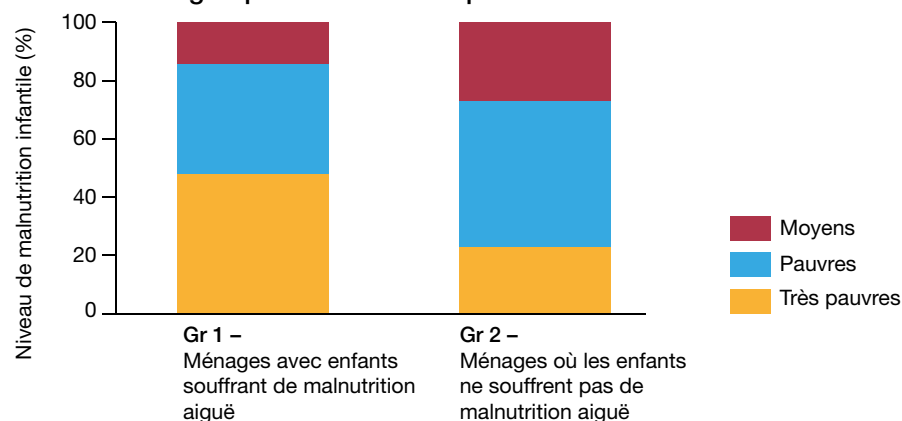
Le développement des protocoles nationaux pour le traitement de la malnutrition aiguë: Dans plusieurs pays du Sahel, un travail inter-agence a été réalisé en vue de réviser et d'améliorer les protocoles nationaux pour le traitement de la malnutrition aiguë sévère, et de renforcer les capacités du personnel des services de santé à appliquer ledit protocole²⁵. Par exemple, au Niger, un protocole révisé a été élaboré et validé en juin 2009, en utilisant les nouvelles normes de croissance de l'OMS ainsi que des aliments thérapeutiques prêts à l'emploi²⁶.

Exonération des frais d'utilisation (par paiement par un tiers) pour les services de santé

fondamentaux pour les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes ou allaitantes. Un facteur majeur dans la lutte contre la malnutrition est d'assurer l'accès aux soins de santé, en particulier aux ménages les plus pauvres. ECHO, trois directions régionales de la santé, les ONG Terre des Hommes et HELP²⁷ ont collaboré à un projet pilote de recherche dans quatre districts sanitaires du Burkina Faso où le coût des structures de santé est faible. Dans les zones du projet, les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes étaient exempts de tout paiement. Ce changement de politique a généré immédiatement une augmentation spectaculaire du nombre de consultations sur tous les sites, par rapport aux sites témoins.

ILLUSTRATION 2

Niveaux de malnutrition infantile à Tessaoua (zone nord-sédentaire) en fonction du groupe socioéconomique



Holt, J et al (2009). Understanding Household Economy in Rural Niger. SC-UK p.93

Prendre en considération la relation existant entre la pauvreté et la malnutrition: Les expériences au Sahel depuis 2005 indiquent que les comportements nutritionnels des femmes (en tant que principales dispensatrices de soins) ne sont pas seulement dus à un manque de sensibilisation portant sur les bonnes pratiques. Les comportements des femmes sont aussi liés à des contraintes locales dans l'application de telles pratiques, en particulier la pauvreté²⁸. L'illustration 2 indique que le taux de malnutrition est beaucoup plus élevé au sein de ménages très pauvres. Un nombre croissant de ménages à travers le Sahel ne peut simplement pas se permettre de donner aux jeunes enfants des aliments nutritifs, en particulier des aliments d'origine animale tels que le lait, la viande, et les œufs, qui sont nécessaires aux enfants pour grandir et s'épanouir. Les études de l'AEM et sur le Coût d'une Alimentation Équilibrée, indiquent que la pauvreté est un facteur déterminant dans la malnutrition au Sahel. La pauvreté commence à être traitée directement avec des programmes pilotes de transfert d'argent aux ménages ciblés.

L'utilisation de transferts directs d'argent liquide pour prévenir la malnutrition: L'UNICEF a entrepris sa première expérience de transfert d'argent dans le cadre d'un programme d'urgence au Niger en juin 2010, par l'intermédiaire de CARE et de Save the Children UK. L'UNICEF s'est inquiété de voir que les rations de la distribution ciblée étaient utilisées pour nourrir les enfants plus âgés, voire, tous les membres du ménage. L'objectif des transferts en espèces de 20 000 francs CFA par mois et par ménage était de « protéger » ces rations pour les enfants ciblés. Une évaluation finale a indiqué que les transferts d'argent liquide avaient permis d'améliorer la résilience des ménages bénéficiaires, leur sécurité alimentaire et avaient permis d'augmenter l'utilisation exclusive des rations de la distribution ciblée aux enfants ciblés²⁹. Une étude menée par Save the Children UK, basée sur seulement 100 ménages (voir l'annexe B9) indique la possibilité d'un impact positif des transferts monétaires sur les ménages pauvres ayant des enfants mal nourris. Toutefois, comme indiqué plus haut, une recherche supplémentaire est nécessaire (et est en train d'être entreprise par d'autres agences) pour mieux comprendre l'impact des transferts monétaire sur la situation nutritionnelle.

Une approche intégrée et coordonnée de prévention de la malnutrition chronique et aiguë : La réponse actuelle pour traiter la MAM consiste principalement en des actions curatives plutôt qu'en une approche plus complète. Comme l'a fait remarquer un membre du personnel de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en Afrique de l'Ouest : « la plupart des recherches portent

sur les aliments thérapeutiques, la vitamine A, et d'autres comprimés, alors que très peu se concentrent sur la relation existant entre la nutrition, les moyens d'existence, la production alimentaire et le commerce. Les produits thérapeutiques sont importants, mais insuffisants pour faire face à la malnutrition³⁰. Bien que ces produits soient limités à quelques régions et aux enfants de 6 à 24 mois, l'amélioration des pratiques alimentaires (allaitement maternel exclusif, ablactation, qualité des aliments complémentaires) est un facteur important pour améliorer l'état nutritionnel. Ceci, même si les facteurs culturels qui influencent l'application de telles pratiques varient fortement dans les différentes zones du Sahel. Enfin, les interventions nutritionnelles ont tendance à rester principalement entre les mains des nutritionnistes (traitement), et la sécurité alimentaire (production agricole) entre les mains des agronomes. Lier les deux représente un défi permanent.

Au Sahel, des gouvernements commencent à avancer dans la bonne direction. Au Niger, par exemple, il y a une exonération des frais médicaux pour les mères et les enfants de moins de 5 ans, avec un engagement à combattre la malnutrition avec l'initiative « Scaling Up Nutrition », soutenue par le Comité permanent de d'ONU sur la nutrition. Il y a une prise de conscience croissante du fait que la gestion complexe de la MAM requiert de s'attacher à différentes dimensions comportementales pour en susciter de nouvelles, notamment en améliorant les pratiques alimentaires, les moyens d'existence, l'eau/l'assainissement/l'hygiène et en traitant le paludisme. D'autres pays sont à la traîne. Au Tchad, la nutrition n'est pas encore une priorité nationale. Le budget alloué spécifiquement à la prévention et au traitement de la malnutrition est dérisoire. Le Tchad n'a pas encore développé de politique nutritionnelle nationale. La principale institution dédiée à la nutrition, le CNNTA (Centre national de nutrition et de technologie alimentaire) manque du leadership adéquat, de même que de ressources humaines et financières pour s'acquitter de sa mission³¹.

Pour conclure, depuis la crise nutritionnelle de 2005, de nombreux enseignements ont été tirés. Les bailleurs de fonds ont pris conscience que la MAM était un thème transversal qui se devait d'être intégré à tous les programmes ; (pas uniquement aux programmes sanitaires) : la sécurité alimentaire, l'agriculture, la RRC, la protection sociale, l'éducation, le travail sur les genres³². L'annexe B10 fournit des éléments probants sur d'autres régions d'Afrique qui indiquent que la protection sociale, y compris et en particulier la fourniture régulière de transferts en espèces, semble avoir un potentiel considérable pour améliorer le régime alimentaire des femmes enceintes et des jeunes enfants, en attendant que les questions structurelles à long terme soient mieux prises en compte. On reconnaît de plus que même si l'éducation sur l'amélioration des pratiques de soins aux enfants demeure très importante, il n'y a pas de solution unique pour prévenir et traiter la MAM. Toutefois, il est trop tôt pour dire si cette prise de conscience et ces premières étapes se transformeront en actions plus directes de la part des gouvernements. Au sein des gouvernements du Sahel, la réduction de la malnutrition est encore essentiellement considérée comme relevant du ministère de la santé, plutôt qu'une problématique exigeant un effort coordonné et transversal des ministères compétents. En outre, parmi les nombreux bailleurs de fonds, l'approche intégrée pour apporter une réponse à la MAM ne s'insère pas encore facilement dans les mécanismes classiques de financement.

Bien que le problème soit énorme et susceptible de gagner en intensification, les grandes lignes de la solution qui pourra réduire la MAM (et donc permettre d'atteindre l'Objectif pour le millénaire n° 1) au Sahel sont devenues plus claires. Le principal défi aujourd'hui consiste à d'identifier des opportunités stratégiques pour faire de la nutrition une priorité nationale et politique. Ce qui implique de surmonter les obstacles administratifs et bureaucratiques au sein des structures gouvernementales et des politiques, (et dans le système d'aide des bailleurs de fonds). Cela implique également un changement comportemental parmi les hauts dirigeants politiques et les membres de la société civile, lesquels devront renoncer à leur toute complaisance de façon à ce que les taux élevés de malnutrition ne soient plus considérés comme « normaux ».

2.3 L'agroécologie, l'écologisation et le lien avec la sécurité alimentaire et nutritionnelle

À la lumière des crises alimentaires de 2004-2005, 2007-2008³³ et de 2009-2010, quels enseignements peuvent être tirés du rôle de l'agriculture pour améliorer la sécurité alimentaire et renforcer la résilience des communautés du Sahel ? L'agriculture joue un rôle vital dans les économies du Sahel. La majorité des producteurs sont de petits exploitants et éleveurs agricoles. Il est d'usage de penser que l'amélioration de la productivité agricole présente un important potentiel pour la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la sécurité alimentaire.

Les rendements au Sahel sont généralement faibles, en particulier au Niger comme le montre l'illustration 3. Par exemple, les rendements moyens du Niger pour les deux principales céréales, le mil et le sorgho, sont de

loin les plus faibles, par rapport à ses pays voisins³⁴. Au-delà de la faible productivité, la crise alimentaire de 2007 et de la première moitié de 2008 (déclenchée par la hausse vertigineuse des prix alimentaires mondiaux, et non pas par la sécheresse) ont mis à jour les faiblesses structurelles de l'agriculture, du commerce et des politiques de protection sociale au Sahel. Lorsque des manifestations violentes se sont produites dans les capitales de certains pays du Sahel³⁵, les préoccupations concernant la sécurité alimentaire ont été remises à l'ordre du jour de l'agenda du développement au Sahel, après des années de négligence³⁶.

Cependant, comme indiqué de façon plus détaillée en annexe B6, il existe encore une grande controverse quant au modèle de développement agricole à suivre pour accroître l'aide et l'investissement. Malgré les engagements répétés des principaux bailleurs de fonds et gouvernements du Sahel à soutenir les petits exploitants agricoles³⁷, les politiques et pratiques du secteur agricole du Sahel sont encore très partiales et privilégient l'agriculture commerciale d'exportation des zones plus favorisées. Le paradigme alternatif actuellement privilégié en matière agricole et pour la réduction de l'insécurité alimentaire s'appelle l'agriculture agro-écologique. Il s'agit de l'intensification durable des systèmes agricoles à petites échelles, en utilisant des méthodes agroécologiques et la diversification des cultures, qui nécessitent peu d'intrants extérieurs.

ILLUSTRATION 3

Étude : Comparaison des rendements des céréales

	Rendements en Kg/ha	
Moyenne 2003 à 2007	Mil	Sorgho
Niger	445	335
Mali	723	849
Tchad	583	730
Burkina Faso	865	1041

Le plus récent représentant de l'agroécologie est le Rapporteur spécial sur le droit à la nourriture auprès des Nations Unies, Olivier De Schutter³⁸. S'appuyant sur un examen approfondi de la littérature scientifique publiée depuis 2005, De Schutter a identifié l'agroécologie comme étant le mode de développement agricole privilégié pour concrétiser le droit à la nourriture, surtout pour les groupes vulnérables.

Définition : Qu'est-ce que l'agriculture agroécologique?

L'agroécologie est à la fois une science et un ensemble de pratiques. Elle a été créée par la convergence de deux disciplines scientifiques : l'agronomie et l'écologie. Les principes fondamentaux de l'agroécologie incluent le recyclage des nutriments et de l'énergie au sein de l'exploitation agricole (plutôt que l'introduction d'intrants extérieurs) ; l'intégration de cultures et de l'élevage ; la diversification des espèces et des ressources génétiques dans les écosystèmes agricoles dans le temps et l'espace ; et l'accentuation des interactions et de la productivité au sein du système agricole, plutôt que la monoculture. L'agroécologie exige un important capital de connaissance, basées sur des techniques qui ne s'acquièrent pas de façon descendante, mais qui se développent sur la base des connaissances et de l'expérience des agriculteurs.

Source: de Schutter, Olivier (décembre 2010) Rapport présenté par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. p.6

Au Sahel, il existe déjà plusieurs exemples bien documentés de réussites agroécologiques. Il s'agit du développement de systèmes agricoles diversifiés et productifs qui intègrent la production alimentaire, les arbres et le bétail. Les techniques les mieux documentées au Sahel sont les petites fosses de semis « zai », les digues pierreuses suivant une courbe de niveau, les demi-lunes de rétention d'eau, et la RNA (Régénération naturelle assistée des arbres [agroforesterie]). Avec la crise alimentaire de 2009-2010, que peut-on retenir du potentiel et des limites de l'agroécologie dans la réalisation des divers objectifs cités ci-dessus ? Dans quelle mesure la pratique des systèmes agroécologiques, lorsqu'elle est pratiquée, a-t-elle contribué à atténuer l'insécurité alimentaire sévère et la malnutrition des enfants ?

L'agroécologie dans le contexte du Niger

Au Niger, la désertification, la dégradation des sols, la faible fertilité des sols, la pluviométrie erratique et peu fiable, les niveaux élevés de maladies des cultures et du bétail, et les attaques des animaux nuisibles rendent les activités agricoles très risquées. Malgré ces risques, la plupart des petits exploitants agricoles et des éleveurs, qui forment la grande majorité de la population, comptent sur les cultures annuelles et les herbages pour satisfaire leurs besoins alimentaires de base. Trop souvent, la croissance des cultures et des herbages est insuffisante. Par exemple, dans plusieurs régions du Niger, même lors des bonnes années, un grand nombre de familles agricoles parmi les plus pauvres ne produisent pas assez de nourriture pour couvrir plus de 3 ou 6 mois les besoins nutritionnels de leur famille³⁹. Selon le contexte, de nombreux facteurs différents peuvent contribuer à une faible productivité, y compris la superficie réduite des terres réservées à l'agriculture (en raison de la croissance démographique, ce qui réduit la capacité de mise en jachère pour restaurer la fertilité des sols), et les pratiques de production médiocres.

Dans certaines zones du Niger, jusqu'à 50 % du terroir est totalement improductif, car la dégradation et l'érosion des terres ont formé une croûte dure. Quand il pleut, l'eau ne peut plus s'infiltrer dans le sol⁴⁰. Des écoulements d'eau superficielle et des inondations se produisent, détruisant les récoltes et aggravant l'érosion. Avec une couverture arboricole limitée, les jeunes plants de mil et de sorgho sont souvent abattus et enterrés par des vents violents, en particulier dans les zones sablonneuses. Ces vents causent également une évaporation extrême et une perte d'humidité. Peu de ménages agricoles disposent de suffisamment de matière organique pour maintenir la fertilité des sols. Encore moins de ménages peuvent se permettre d'acheter des engrais artificiels. La promotion de la résilience et la sécurité alimentaire par l'agriculture dans de telles conditions n'est pas possible sans restaurer la base de ressources productives, à savoir, la terre et la fertilité du sol. Beaucoup de solutions techniques⁴¹ requièrent de la main-d'œuvre, laquelle est limitée car une grande partie de la main-d'œuvre masculine, en quête de revenus pendant la saison morte, est physiquement absente tout au long d'une période représentant 65 % de l'année.

Malgré ce qui précède, selon Vision Mondiale Niger, la recherche réalisée sur exploitation agricole a montré qu'il était possible pour les ménages agricoles de régénérer leur base de ressources, de produire suffisamment pour manger, ou pour vendre afin de satisfaire leurs besoins de base, même dans les conditions environnementales difficiles du Niger.⁴² Il s'agit en fait de diversifier la production, afin de ne plus dépendre des cultures annuelles, notamment de la monoculture du mil.

Étude de cas : Vision Mondiale - Dan Saga dans le département d'Aguie au Niger

Les petits exploitants agricoles du département d'Aguie au Niger ont rappelé que leur région, autrefois très boisée, ne comportait presque plus d'arbres dans les années 1980. Des dunes de sable commençaient alors à se former et la productivité des cultures à diminuer.

Grâce à l'adoption de la RNA, et avec la formation de 53 comités villageois, 170 villages gèrent désormais durablement leurs ressources naturelles. Plus de 130 000 hectares de terres agricoles sont actuellement gérées dans le cadre de la RNA. Les champs, auparavant sans arbres, sont à présent recouverts de 103 à 122 arbres par hectare. Un certain nombre de parties prenantes, notamment des agriculteurs, des éleveurs, des hommes et des femmes, des chercheurs, le personnel des services départementaux et gouvernementaux d'Aguie ainsi que celui du Fonds international de développement agricole (FIDA) collaborent à ces activités.

Fort d'une confiance accrue dans leurs comités et de l'augmentation spectaculaire du bois disponible pour la consommation domestique et la vente, les villageois ont mis en place des marchés ruraux du bois, afin d'augmenter leur contrôle local et de réduire l'exploitation par des intermédiaires. La coupe illégale des arbres, qui représentait un défi considérable et qui menaçait initialement la réussite du projet, a pratiquement cessé dans toute la région. Ayant acquis de nouvelles connaissances et plus d'assurance, les membres des communautés ont progressivement adopté de nouvelles pratiques, et se sont engagés dans l'expérimentation, en particulier avec les cultures à maturation précoces.

La mise en place de règles strictes et des règlements sur la gestion des ressources naturelles (en particulier des arbres) ainsi que la collaboration avec le Département des Forêts et un système de gestion communautaire ont entraîné une utilisation accrue et durable des ressources en bois. La mise en place des marchés du bois exigeant l'adhésion au règlement que la communauté a approuvé pour la récolte du bois ont augmenté les revenus locaux et ont contribué à réduire la vulnérabilité aux chocs. Ce marché de bois a aidé les gens à répondre aux besoins de base durant les mois de la faim en fournissant des revenus.

Source: Renaudo, T et al. (2009) World Vision Annexe 5 p.23-24

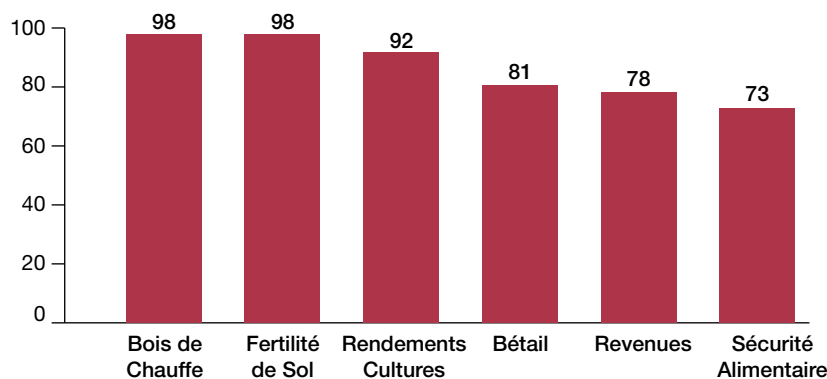
Le travail de Vison Mondiale est un exemple particulièrement dynamique de la propagation de l'agroforesterie dans la région de Maradi au Niger. Ce système agroécologique est présenté comme la pierre angulaire des efforts fournis par les fermiers pour accroître la productivité agricole et améliorer la sécurité alimentaire⁴³.

Ce « reverdissement » de la majeure partie du sud du Niger et de nombreuses autres parties du Sahel en Afrique de l'Ouest a été bien documenté⁴⁴. En un peu plus de deux décennies, l'ancienne pratique destructrice consistant à couper tous les arbres et les arbustes des terres agricoles a été remplacée par une pratique d'agroforesterie appelée Régénération Naturelle Assistée (RNA) et menée par un mouvement fermier. Au Niger, les paysans de plusieurs régions densément peuplées, ont commencé à protéger et à gérer la régénération naturelle des arbres sur leurs terres⁴⁵. Le processus a commencé en 1985. Il a conduit à un reverdissement d'une superficie d'environ 5 millions d'hectares, ce qui représente la transformation environnementale la plus importante jamais réalisée à ce jour au Sahel, et peut-être en Afrique. Un écrivain, familier des questions environnementales, Mark Hertsgaard, s'y réfère comme étant « l'une des plus grandes réussites dans le domaine du changement climatique et de l'agriculture » et « la seule transformation environnementale de grande envergure en Afrique »⁴⁶. Cinquante pour cent des terres agricoles du Niger, autrefois dénuées d'arbres, ont connu des taux de reboisement sans précédent ailleurs en Afrique.

Grâce à la pratique de la RNA (consistant à protéger et à faire pousser des arbres sur leurs propres terres), les petits exploitants agricoles du Niger ont produit une quantité estimative de 500 000 tonnes de céréales supplémentaires par an, ce qui a contribué à nourrir environ 2,5 millions de personnes⁴⁷. La Banque mondiale estime que la valeur annuelle de production des nouveaux arbres est d'au moins 260 millions de dollars, montant qui est directement réinjecté dans l'économie des ménages agricoles ; soit sous la forme d'argent, soit sous la forme de produit⁴⁸. Dans la seule région de Maradi, en 2008, on estime que 62 000 familles agricoles pratiquant une version complète de la RNA ont généré un revenu supplémentaire brut de 17 à 23 millions de dollars par an - contribuant au plantage de 900 000 à 1 million de nouveaux arbres dans l'environnement local⁴⁹.

ILLUSTRATION 4

Pourcentages des ménages qui ont déclaré une amélioration de leur moyens d'existence par rapport aux indicateurs sélectionnés, depuis l'adoption de la technique de la Régénération Naturelle Assistée (RNA)



No de ménages dans l'échantillonnage: 410

Source: Haglund E., et al (2009)

Il y a de nombreuses évaluations indiquant que dans les régions où la RNA a été pratiquée, les terres dégradées ont été restaurées, les rendements des cultures ont augmenté, et la résilience aux chocs a été renforcée. Les avantages financiers conférés par la vente de produits arboricoles et l'augmentation de la production céréalière et animale, sont estimés à jusqu'à 250 \$ par hectare⁵⁰. L'adoption de la RNA semble augmenter le revenu brut des ménages de 22 805 à 27 950 FCFA (soit environ 46 et 56 \$ US) par habitant, soit entre 18 et 24 %⁵¹. Ces résultats correspondent à l'impression qu'ont les fermiers eux-mêmes, une grande majorité d'entre eux faisant état d'améliorations depuis l'adoption de la RNA ; notamment dans la disponibilité du bois, la fertilité des sols, les rendements des cultures, du cheptel, des revenus des ménages, et de la sécurité alimentaire⁵² (voir l'illustration 4).

Selon les partisans de la RNA, les arbres résistent mieux à la variabilité du climat que les cultures annuelles, et peuvent être cultivés au titre de « culture » possédant une valeur économique. Une fois plantés, les arbres produisent chaque année, nécessitent un entretien minimal et sont résistants face à la sécheresse. Le fait

de disposer d'un revenu fiable grâce à la vente de bois et d'autres produits arboricoles permet aux paysans d'acheter de la nourriture provenant d'autres régions où la pluviosité est plus fiable. L'adoption généralisée de la RNA est attribuable au fait que ses avantages sont obtenus à des coûts minimes pour les fermiers. Il n'y a pas de dépenses au-delà de la main-d'œuvre supplémentaire⁵³. Pour ces raisons, les partisans de la RNA l'envisagent comme une solution rentable, facile à adopter, et un moyen de renforcer la sécurité alimentaire et la résilience.

Outre la RNA, Vision Mondiale Niger⁵⁴ a promu un certain nombre d'autres innovations agroécologiques dans ses programmes de développement régionaux (ADP) pour réduire les risques et améliorer la production. Le premier d'entre eux est le « Système d'agroforesterie géré par les fermiers (FMAFS) ». Vision Mondiale le décrit comme une approche reproductible et à prix abordable de la production agricole. Ce système offre aux fermiers un cadre pour le groupage d'une gamme de cultures et de bétail visant à minimiser les risques et à optimiser la production dans des conditions environnementales défavorables. Le FMAFS représente une « gradation différentielle » et une version plus complexe de la technique RNA décrite ci-dessus. Elle permet de diversifier l'agriculture, d'utiliser de façon multiple et intégrer les arbres, les cultures et le bétail afin d'améliorer la sécurité alimentaire. Les méthodes complémentaires de Vision Mondiale pour réduire les risques sont les suivantes : les banques céréalières villageoises, le stockage amélioré de niébé, le jardinage en saison sèche, le microcrédit féminin, et les semences améliorées. Du point de vue de Vision Mondiale, cette approche intégrée a produit un exemple frappant du potentiel d'une approche agroécologique telle que décrite dans l'étude de cas ci-dessus.

Quelle est la contribution de l'agroécologie à la sécurité alimentaire et nutritionnelle ?

Des analyses rigoureuses et l'examen d'articles par des pairs ont indiqué clairement que la RNA avait été largement adoptée par les petits exploitants agricoles dans la région de Maradi au Niger. Des avantages considérables, en termes d'augmentation du revenu, de fertilité des sols, de disponibilité des produits du bois, de sécurité alimentaire ont été recensés.

Pourtant, en 2010, Maradi était à l'épicentre d'une crise alimentaire et de malnutrition sévère. Sur un total de 330 448 enfants traités pour malnutrition aiguë sévère au Niger, une proportion étonnante de 135 163 provenait de la région de Maradi⁵⁵. Comme mentionné plus tôt dans ce rapport, les études d'AEM dans le département de Tessaoua, à Maradi, ont indiqué que le taux de malnutrition aiguë était beaucoup plus élevé dans les ménages pauvres, qui composent environ 30% de la population. Quels sont les enseignements que l'on peut provisoirement tirer sur le rôle de l'agroécologie dans l'atténuation de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel ?

Il n'existe pas de données disponibles pour désagréger l'adoption de la RNA par les ménages, par groupe de richesse, à Maradi. Il n'est pas davantage possible d'évaluer dans quelle mesure les ménages pauvres et extrêmement pauvres ont adopté la RNA. Même si ces taux d'adoption étaient connus, une deuxième tâche consisterait à évaluer l'ampleur des bénéfices (notamment en termes de revenus et de production de denrées alimentaires). Ces bénéfices ont-ils été suffisants pour avoir un impact significatif sur les ménages les plus pauvres en réduisant l'insécurité alimentaire et la malnutrition des enfants ?

Deux hypothèses peuvent être proposées. La première est que peu parmi les ménages les plus pauvres (qui représentent 30 % du total) ont adopté et bénéficié de la RNA. La seconde est que si les ménages les plus pauvres ont bien adopté la RNA à grande échelle, les bénéfices n'ont pas été suffisamment conséquents pour éviter les stratégies d'adaptation sévères et la malnutrition infantile, pendant la crise alimentaire de 2010. Les programmes de promotion de l'agriculture agroécologique auprès des petits exploitants agricoles en tant que stratégie clé ; doivent systématiquement évaluer dans quelle mesure les ménages vulnérables ont adopté ces méthodes, et si les bénéfices conférés sont suffisants pour les aider à échapper au cercle vicieux de la faim.

Il est essentiel d'assurer un suivi de l'impact du système agroécologique à travers les groupes de richesse et les différents types d'économies des ménages. Sans un tel suivi, il existe un risque de voir l'agroécologie aider surtout les ménages des classes aisées et moyennes (lesquels bénéficient déjà d'une sécurité alimentaire relative) à s'enrichir, en creusant le fossé les séparant des ménages plus pauvres. En l'absence de mesures d'accompagnement pour réduire les obstacles à son adoption, l'agroécologie peut laisser les ménages les plus pauvres plus vulnérables que jamais face à la famine lorsque le prochain choc se produira.

Il y a une tendance au sein du mouvement agroécologique à considérer tous les petits exploitants agricoles d'un village comme étant homogènes, et conduisant les programmes à faire l'impasse sur les grandes

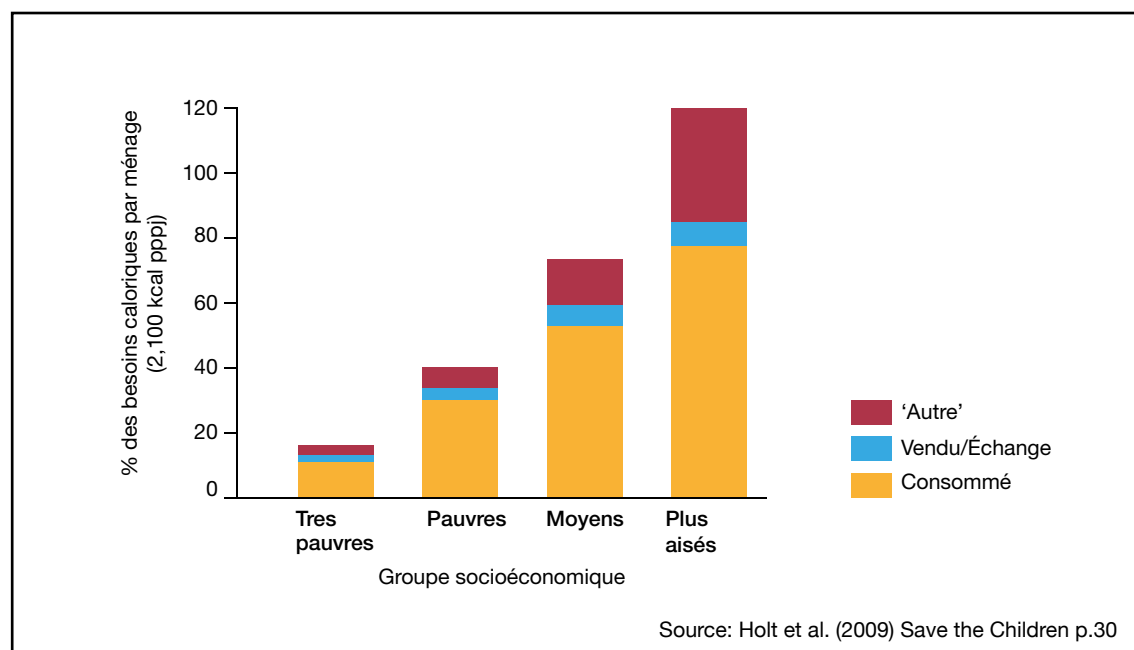
différences socio-économiques et les besoins variés des ménages, des groupes sociaux, ou hommes et femmes. Le graphique (illustration 5) issu des études de l'AEM à Maradi, montre dans quelle mesure les cultures vivrières produites par les ménages dans chaque groupe de richesse répondent à leurs besoins alimentaires de base. Les ménages très pauvres produisent en moyenne seulement 17 % de leurs besoins alimentaires de base. Ils doivent vendre une partie de cette nourriture pour rembourser des dettes et satisfaire d'autres obligations.

Ainsi, même si l'agroécologie leur a permis de doubler ou tripler leur production alimentaire pour leur propre consommation, ils devraient néanmoins acheter au moins 40 % de leur nourriture sur le marché, avec le revenu de leur travail. Cela signifie que les ménages pauvres restent exposés à la volatilité des prix du marché et qu'ils ont besoin encore d'acheter des céréales lorsque les prix augmentent, lors de la période de soudure. Au vu de ce qui précède, il semble évident que l'aide au développement ne devrait pas uniquement cibler la production agricole. Pour les ménages les plus pauvres, le principal objectif devrait être d'accroître leurs revenus en espèces. Pour ce faire, une méthode consiste à accroître la valeur marchande du travail qu'il réalise sur leurs propres terres. L'étude de cas de World Vision ci-dessus indique que la transition de la monoculture du mil vers un système agro-forestier intensif, y compris la vente de produits arboricoles, peut potentiellement le permettre. En outre, des mécanismes tels que le « warrantage » (voir section 3.3) permettrait aux ménages les plus pauvres d'éviter le piège de l'endettement en stockant leurs céréales pour profiter de la hausse des prix lorsqu'il y en a une. Toutefois, compte tenu des limites claires identifiées par les études de l'AEM, les efforts pour aider les ménages les plus pauvres à sécuriser leurs moyens d'existence doivent également permettre d'augmenter les revenus issus de leurs activités hors exploitation agricole et non agricoles. Ce qui implique d'augmenter la valeur marchande et d'avoir la possibilité de dégager un revenu des autres activités de subsistance réalisées, notamment de la migration.

En résumé, les données du Niger suggèrent que les techniques agroécologiques telles que l'agroforesterie, l'intégration de bétail, la conservation des sols et de l'eau, ont un potentiel important pour renforcer la résilience, accroître les revenus et améliorer la sécurité alimentaire. Cependant, leurs effets sont probablement limités pour les ménages les plus pauvres (qui constituent souvent un tiers de la population, selon le contexte). L'agriculture agro-écologique, en tant qu'ensemble de pratiques techniques, n'est pas suffisante pour réduire significativement l'insécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages les plus pauvres. Elle doit être accompagnée de stratégies spécifiques complémentaires, élaborées pour chaque contexte, afin d'améliorer les revenus, de réduire les risques et protéger les moyens d'existence. Par ailleurs, elle doit avoir pour but d'optimiser les liens pour une nutrition améliorée⁵⁶.

ILLUSTRATION 5

Production et utilisation des céréales (mil, sorgho) et légumineuses (niébe)



2.4 Le soutien au pastoralisme

Les zones pastorales et agro-pastorales où l'élevage est la principale source de nourriture et de revenu ont été durement touchées en 2010. Une grande partie du cheptel s'est affaiblie en raison du manque de pâturages et d'eau. Ceci a considérablement réduit la disponibilité du lait, élément de premier plan dans l'alimentation des ménages pastoraux. En raison du mauvais état physique des animaux, l'augmentation des ventes au rabais a entraîné une baisse du prix du bétail, au moment même où les prix des céréales connaissaient une forte hausse. L'érosion drastique du pouvoir d'achat a augmenté l'insécurité alimentaire, le taux de malnutrition, et a donné lieu à des stratégies d'adaptation sévères.

Le Réseau Billital Maroobé (RBM, un réseau d'éleveurs et de pasteurs en Afrique), a fait un bilan en profondeur de la réponse à la crise alimentaire dans les zones pastorales. L'équipe chargée de cet examen a mené des entretiens approfondis avec les communautés pastorales au Tchad, au Niger, au Mali et au Burkina Faso. Ils ont organisé un atelier de synthèse en Janvier 2011. Leur rapport a exposé les effets de la crise alimentaire sur les moyens d'existence des pasteurs, les différentes stratégies d'adaptation utilisées, et l'efficacité de la réponse humanitaire à la crise⁵⁷.

Le RBM a conclu que, comme en 2005, une attention insuffisante avait été accordée à la dimension pastorale de la crise par les structures nationales de prévention et de gestion des crises alimentaires. Les indicateurs de vulnérabilité pour les zones pastorales étaient inadéquats. Il n'y avait pas de critères cohérents pour le ciblage de l'aide. La réponse humanitaire dans les zones pastorales était inadaptée dans le sens où elle a reçu une faible proportion de l'aide des donateurs. Elle a par ailleurs démarré beaucoup trop tard. Dans les zones pastorales, même les ménages qui avaient anticipé la crise en vendant leurs bétails assez tôt, n'ont bénéficié que de quelques semaines supplémentaires de nourriture.

Les facteurs qui ont contribué au manque d'efficacité et d'opportunité dans le temps de la réponse dans les zones pastorales affectées étaient les suivants : le manque d'informations disponibles, le refus de déclarer une situation d'urgence, la plus grande complexité des interventions dans les zones pastorales, les contraintes de sécurité pour le personnel international, et la plus faible priorité accordée aux zones pastorales par les donateurs et les gouvernements. Très peu a été fait pour rétablir les moyens d'existence au moyen de programmes de restockage. Les enseignements de 2005 n'ont pas été tirés.

Il a résulté de tout cela un affaiblissement plus prononcé du mode de vie pastoral au Sahel. Dans l'ouest du Tchad, par exemple, des sécheresses récurrentes et la mortalité endémique du bétail a rendu le pastoralisme de moins en moins accessible aux ménages pauvres ruraux. Les sécheresses prolongées et un sous-investissement dans l'économie pastorale au cours des années 1980 et 1990, ont obligé plusieurs ménages à abandonner l'élevage. De nombreux ménages pastoraux pauvres s'en sont de plus en plus remis à l'agriculture pour compenser le manque de revenus issus de l'élevage. Or, la production agricole dans la zone sahélienne du Tchad est encore plus vulnérable à la sécheresse que le pastoralisme, car elle ne dispose pas de l'option de mobilité permettant d'accéder aux zones présentant des pluies plus favorables sur laquelle peut compter le pastoralisme⁵⁸. Une réforme en profondeur du système d'aide afin de mieux soutenir le pastoralisme doit encore avoir lieu. Toutefois, depuis 2005, il existe des signes de changements notables qui ont commencé à jeter des bases plus solides pour le progrès.

Une évolution des mentalités : Pendant de nombreuses années, les politiques et les mécanismes d'aide pour les communautés pastorales étaient fondés sur l'idée selon laquelle le pastoralisme irrationnel et obsolète. Ce mode de vie était considéré comme un facteur nuisible pour l'environnement, « arriéré » et improductif. Des efforts ont été fournis pour « moderniser » le régime foncier, privatiser les pâturages, implanter des ranchs et encourager la sédentarisation des éleveurs pastoraux. Dans de nombreux contextes pastoraux, ces interventions ont fragilisé les systèmes traditionnels de gestion de l'eau, des pâturages et des conflits. Pire, ces actions ont affaibli le principal pilier du pastoralisme, à savoir, la mobilité⁵⁹.

Il existe un corpus considérable de données indiquant clairement que les moyens d'existence pastoraux sont supérieurs en termes productifs à ceux du « ranching »⁶⁰. En outre, les stratégies pastorales sont bien conçues pour la gestion et l'adaptation aux risques. Des données en provenance du Mali indiquent que l'élevage mobile obtient trois fois plus de protéines à l'hectare, à un coût moindre, que les méthodes modernes de ranching. Au Niger, des études similaires ont prouvé que les formes sédentaires de production animale étaient 20 % moins productives que l'élevage mobile. La méthode de la transhumance⁶¹ ou le nomadisme génèrent un chiffre d'affaires total six fois supérieur à celui de l'agriculture pratiquée dans les mêmes zones. Les autres données indiquent que, par rapport au ranching, les formes mobiles d'élevage réduisaient également les risques et avaient un meilleur impact sur l'environnement, du fait que les cheptels ne sont pas concentrés trop longtemps dans une même zone⁶².

Les gouvernements du Sahel et les donateurs sont de plus en plus conscients de l'importance de l'élevage pour la production brute nationale. La preuve de l'importance vitale de la mobilité pour accroître la productivité de l'élevage a changé les mentalités, ce qui commence à se refléter dans les politiques, les lois, et l'approche de l'aide.

Systèmes d'alerte précoce améliorés dans les zones pastorales grâce à l'utilisation des images satellitaires :

La « surveillance pastorale » d'ACF au Mali utilise des images satellitaires pour identifier l'état des ressources en pâturage et en eau. Ceci était utile pour alerter les intervenants au Mali. Grâce à une organisation et à une participation locales plus importantes, les pasteurs peuvent être guidés lors de leurs déplacements dans des zones où il y a davantage de pâturages et de ressources en eau.

Les puits pastoraux : L'intérêt de plus en plus marqué dont bénéficient les puits pastoraux est un signe évident de l'intégration du nomadisme dans les approches de l'aide humanitaire. Depuis 2000, CARE a fait des investissements à long terme dans la région de Diffa au Niger pour la mise en place de puits pastoraux. Ce programme, intitulé GRN-PAIX (Gestion des Ressources Naturelles pour la Paix) avait pour but de contribuer à la consolidation d'une paix fragile (signée après une série de conflits pour les ressources), de renforcer la résilience, et d'améliorer la sécurité alimentaire. Grâce à cette expérience, CARE a mis au point un modèle efficace s'articulant autour de directives détaillées relatives à un processus de consultation et de délibération pour l'identification des sites et la gestion des nouvelles sources d'eau dans les zones pastorales exposées aux conflits. Le gouvernement du Niger adapte cette expérience pour créer des directives nationales applicables aux puits pastoraux⁶³.

Étude de cas : AFD – L'expérience du Tchad avec les puits pastoraux et les couloirs de transhumance

La mobilité est au cœur du système pastoral de subsistance. Elle est essentielle à la gestion des risques dans un environnement dur et imprévisible. Les déplacements du bétail en fonction de la disponibilité de l'eau et des pâturages implique pour les communautés pastorales d'emprunter de vastes zones de parcours où il n'y a pas de sources d'eau permanentes. Consciente de la situation, l'Agence française de développement (AFD) a investi, depuis les années 1990, 50 millions d'euros au Tchad pour renforcer le système traditionnel des pasteurs mobiles, afin de réduire leur risque. Cet investissement a contribué à la réhabilitation ou à la construction de plus de 1 000 points d'accès à l'eau, et de 500 kilomètres de couloir de passage pour la transhumance.

En créant ou en améliorant les points d'eau, les éleveurs ont pu faire un meilleur usage des vastes zones de pâturages sous-utilisées, où le facteur limitatif était l'eau. Tirant les enseignements du passé, l'AFD a élaboré un processus très complexe, stratégique et consultatif, pour identifier les sites devant accueillir les points d'eau. Toutes les parties prenantes présentes dans une zone (en particulier les organes traditionnels de gestion des ressources en eau), et les chefs de clan, ont été impliqués. Le rôle des autorités locales était d'« officialiser » les décisions prises localement. Les programmes ont largement dépassé la simple construction physique. Les organes locaux étaient incapables d'assumer la responsabilité de la maintenance et de la gestion des points d'eau ou d'arbitrer les conflits locaux. Contrairement à la plupart des projets d'aide, le cycle de financement et de soutien pour assurer la durabilité et l'impact à long terme de celui-ci était de 15 ans (par le renouvellement de programmes quinquennaux). Les évaluations ont indiqué une augmentation significative de la production du bétail et des revenus des éleveurs ainsi qu'une diminution des risques (y compris du risque de sédentarisation et de conflits).

Source: François Jullien (2006), « Nomadisme et transhumance, chronique d'une mort annoncée ou voie d'un développement porteur ? » Enjeux, défis et enseignements tirés de l'expérience des projets d'hydraulique pastorale au Tchad, Afrique contemporaine 2006 / 1 n° 217, p. 55-75. DOI: 10.3917/afco.217.75

Le Code Pastoral (Législation nationale): Un autre signe du changement qui s'est opéré dans les modes de pensée et les mentalités est l'élaboration des codes pastoraux adoptés dans plusieurs pays reconnaissant officiellement le pastoralisme afin de fournir un meilleur cadre institutionnel pour la gestion des pâturages. Nombre de ces lois reconnaissent l'importance fondamentale de la mobilité dans le mode de vie pastoral. Par exemple, la Charte pastorale du Mali lui consacre un chapitre entier⁶⁴. La révision du code pastoral du Niger a été le fruit d'un long processus participatif impliquant toutes les associations pastorales. Les points essentiels en termes de progrès, résident dans la reconnaissance explicite de la mobilité, du droit à la libre circulation des animaux et la promulgation d'une réglementation interdisant l'appropriation privée des ressources communales. (Voir l'annexe B7 pour les détails de la révision du code). Bien que constituant une étape

importante, cette révision du code pastoral nigérien pose le défi de la sensibilisation du public à ces nouvelles dispositions et de leur application. En effet, le code précédent n'était pas bien appliqué. Les pasteurs étaient par exemple, souvent obligés d'indemniser les agriculteurs pour les dommages causés aux cultures par leurs troupeaux, même au-delà de la limite septentrionale fixée pour l'agriculture⁶⁵.

Une attention accrue accordée aux approches de la réduction des risques de catastrophes (RRC)

dans les zones pastorales: Un certain nombre d'ONG locales et d'associations pastorales ont réalisé un travail à long terme avec les communautés pastorales dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe (RRC). La RRC est abordée de façon plus détaillée dans la section suivante de ce rapport. Jeunesse En Mission Entraide et Développement (JEMED), une organisation locale qui soutient les éleveurs de la région d'Abalak au Niger offre un bon exemple de réduction des risques dans les zones pastorales :

Étude de Cas : L'expérience de RRC de JEMED au Niger auprès des communautés pastorales

Dans un travail de longue haleine, soutenu par Tearfund, JEMED a entrepris d'aider les communautés pastorales à réduire les risques causés par le changement climatique, la désertification et la croissance démographique. Pour ce faire, il a organisé des activités réputées pour renforcer la résilience, telles que :

Les sites de fixation : JEMED a aidé les peuples touaregs, dont le mode de vie risquait de totalement disparaître si rien n'était fait, à décider et à mettre en œuvre des changements et ajustements de traditions visant à réduire les risques immédiats, quitte à perdre une partie desdites traditions. Sur leur demande, JEMED a aidé les communautés à établir 22 « sites de fixation ». Ces sites de fixation ne visent pas à sédentariser les populations de façon permanente, mais reposent sur une tradition selon laquelle les Touaregs s'installent une partie de chaque année dans un campement situé sur un lieu particulier. Ils permettent également aux communautés de développer une infrastructure sociale, ainsi que des projets éducatifs, pédagogiques, sanitaires et de gestion des pâturages, tout en conservant leurs méthodes traditionnelles pastorales.

Les puits : Les puits sont très importants pour les sites de fixation. JEMED a aidé à la réparation ou au creusage de plus de 30 puits à ce jour. Une fois que les puits fournissent de l'eau à un site de fixation, il est plus que probable qu'un certain nombre de familles s'installent à proximité.

Les banques de céréales: La sécurité alimentaire a été améliorée sur 18 sites par l'établissement de banques de céréales. Celles-ci réduisent le coût des céréales et les rendent plus facilement accessibles. Sur certains sites de fixation, de petits commerces vendent des articles ménagers de base (thé, sucre, allumettes).

Digues de retenues de l'eau de pluie: Sur 14 sites, JEMED a aidé les communautés à conserver l'eau de pluie par la construction d'une digue de terre ou de pierres à travers une vallée, généralement d'environ 120 mètres de longueur. Lorsque les pluies arrivent, les pierres ralentissent le débit de l'eau qui s'écoule, favorisant ainsi une infiltration plus profonde. L'eau est quant à elle contenue derrière digues.

Les banques de fourrages : Le fourrage revêt une importance énorme pour les populations nomades, dont les troupeaux sont souvent la seule source de revenu. Neuf enclos ont été construits derrière les digues pour protéger et améliorer les pâturages pour le bétail. Des associations de gestion des pâturages ont été créées sur tous les sites. Des prêts pour l'achat de bétail sont offerts aux hommes comme aux femmes sur certains sites, associés à un programme de vaccination du bétail.

Déstockage anticipé lorsque les signes d'alerte précoce font état de risques accrus : En 2008, des éleveurs ont afflué dans la région de l'extérieur avec leur bétail, et les pâturages ont rapidement été épuisés. Le personnel de JEMED a pris note des signes d'alerte et conseillé aux gens de vendre leur bétail, en ne conservant que les meilleures bêtes pour la reproduction. Il s'agissait de quelque chose d'inédit pour les peuples nomades, qui n'avaient jamais rien fait de tel par le passé. Cependant, beaucoup d'entre eux ont vendu leurs bétails à temps. Les hommes ont ensuite mené le bétail restant vers d'autres zones et sont parvenus à maintenir leur cheptel en vie. Au cours de la sécheresse, les personnes installées sur des sites de fixation ont perdu un tiers de bétail de moins que celles vivant dans les zones voisines. Une évaluation de la réponse d'urgence au déficit fourrager organisée par JEMED en 2009, a confirmé que les pasteurs qui avaient pris part au programme de RRC étaient bien plus en mesure de supporter la pression d'une nouvelle sécheresse que les autres.

Sources: Woodke, Jeff. L'impact du changement climatique sur les populations nomades

Consortium RRC Niger: (août 2010) Niger réduction coordonnée des risques de catastrophe, Programme Phase2 p4

Niger RRC Consortium (avril 2009) L'Atelier sur Apprentissage en Matière de Résilience. Avant-projet de Rapport de l'Atelier du 20 au 25 avril. p25-27

En juin 2009, lors d'une réunion de l'ONU/ISDR (la structure mondiale pour la prévention des catastrophes), JEMED a reçu le Prix Sasakawa des Nations Unies pour son travail sur la RRC⁶⁶.

Des organisations pastorales renforcées : Au niveau national et sous-régional, les associations pastorales, dont AREN et le réseau Bilitaal, comptent plusieurs milliers d'adhérents. Ils disposent d'un potentiel de plus en plus accru pour combiner légitimité représentative et un poids politique afin de surmonter la marginalisation qui a si longtemps affecté les communautés pastorales du Sahel.

En résumé, malgré le bilan très médiocre des interventions d'urgence en faveur du pastoralisme en 2010, il y a des signes évidents d'amélioration au niveau des politiques d'aide au pastoralisme. C'est notamment le cas au Niger, au Burkina et au Mali. Cette évolution est plus marquée au niveau communautaire, avec le développement d'associations locales qui fournissent des services aux communautés locales et réalisent un travail de plaidoyer auprès de l'État.

2.5 L'intégration de la RRC dans l'intervention et le développement humanitaire

La RRC comprend une large gamme d'actions humanitaires et de développement visant à réduire les risques posés par les catastrophes aux individus et aux communautés. Elle est humanitaire au sens où elle contribue à sauver des vies. La RRC est aussi développementale parce qu'elle renforce la résilience des communautés face aux risques de chocs, au titre de condition préalable au développement durable. Au Sahel, la durabilité et le respect de la dignité sont accrus lorsque les groupes vulnérables peuvent identifier les risques et lutter contre leur survenance, plutôt que de simplement attendre que la catastrophe ne frappe.

Au Sahel, l'insécurité alimentaire provoquée par la sécheresse a tendance à être à déclenchement lent, ce qui convient parfaitement aux stratégies de RRC. Des possibilités d'action existent dès les premiers signes de détérioration généralisée des moyens d'existence et de la nutrition. Lorsque l'insécurité alimentaire est liée à un risque récurrent, tel que la sécheresse, une action rapide pour en atténuer les effets peut s'avérer être un investissement très rentable pour les gouvernements et les donateurs car elle réduit les coûts de l'aide d'urgence et du redressement, tout en permettant de sauvegarder les moyens d'existence et les biens des ménages vulnérables.

Au Sahel, un changement de paradigme dans la théorie et la pratique de gestion des catastrophes a commencé à prendre de l'ampleur. Un nombre croissant d'ONG internationales, avec le soutien de donateurs tels que la DFID, ont commencé à « intégrer » la RRC dans leurs opérations⁶⁷. Cela a consisté à intégrer la RRC dans les cycles de projets, à soutenir la préparation, à effectuer des analyses de vulnérabilité, à renforcer les capacités locales de gestion des catastrophes, et à lier l'ensemble plus étroitement au processus de développement en cours (voir l'annexe B8 qui décrit deux guides de terrain et une analyse de rentabilité de la RRC). Au Sahel, les crises alimentaires sont moins perçues comme des événements entièrement dus à la sécheresse que comme une problématique, certes non résolue, mais évitable, de développement et de vulnérabilité chronique.

Depuis 2005, les ONG internationales travaillant au Sahel qui ont été interrogées pour cette étude ont procédé à des changements importants, liés à la stratégie, à la structure, au personnel, aux principes directeurs, au financement, au plaidoyer et à la coordination, ainsi qu'à l'appui à la RRC. Les progrès en matière de « planification de la sécheresse » et d'intégration de la RRC ont cependant été considérablement variables en fonction de la source de financement, de la taille et de la structure de l'organisation ainsi que d'autres facteurs. Les changements effectués par deux organisations travaillant au Sahel peuvent illustrer comment l'intégration de la RRC se déroule au sein de la communauté internationale des ONG.

Tearfund a été l'un des premiers à développer des liens plus étroits entre les actions humanitaires et les programmes de développement, avec ses partenaires présents au Sahel et par l'adoption de la RRC. La stratégie de Tearfund pour réduire la vulnérabilité consiste à augmenter la capacité des communautés et des organisations locales à prévenir, se préparer et répondre aux effets des catastrophes. Cette stratégie combine des changements au niveau communautaire avec des actions de plaidoyer pour des changements dans les politiques et pratiques nationales et internationales. En 2007, Tearfund et ses partenaires de la société civile sahélienne (au Niger, au Burkina Faso et au Mali) ont produit un rapport de recherche intitulé « Se Préparer à Vivre »⁶⁸. Ce rapport aide à mieux comprendre comment les communautés pourraient atteindre la sécurité alimentaire et d'identifier ses approches de RRC (voir l'annexe B8).

Depuis 2005, Christian Aid a également fait des progrès considérables dans l'intégration de la RRC au Sahel. Dans la région du Sahel, très exposée aux risques, Christian Aid estime que les bénéfices de ses programmes de développement ne seraient pas durables sans une composante de réduction des risques de catastrophe. Les catastrophes peuvent anéantir des années de développement, gaspiller les ressources, et maintenir les populations dans un cycle de pauvreté. Christian Aid estime que pour chaque livre sterling dépensée pour la réduction des risques de catastrophe, il est possible de sauver £4 des coûts d'intervention d'urgence⁶⁹.

Dans cette perspective, de 2005 à 2010, Christian Aid a mené un programme de résilience multinational intitulé « Bâtir des communautés résilientes aux catastrophes » (BDRC) avec cinq partenaires locaux au Mali et au Burkina Faso. Soutenu par la DFID, ce programme combinait des moyens d'atténuation et de subsistance, un travail de plaidoyer auprès des responsables politiques. Il comportait trois niveaux d'intervention :

- La communauté (sensibilisation, projets pilotes, renforcement communautaire)
- Les partenaires (plan de renforcement des capacités, stratégie de plaidoyer)
- Christian Aid (liens avec l'adaptation au changement climatique, redevabilité)

L'évaluation initiale des besoins a consisté en une analyse par les communautés de leur propre vulnérabilité au moyen d'un outil « L'Évaluation participative de la vulnérabilité et des capacités » (EVC). Cet outil s'intéresse à la façon dont les communautés sont « exposées » aux catastrophes et aux risques, puis identifie les actifs et les capacités disponibles pour atténuer ces risques. L'EVC s'est avérée efficace à plusieurs niveaux : elle a permis de déterminer les actions à mener, mais également d'engendrer une appropriation locale par les parties prenantes de la gestion des risques, ce qui est peut-être même plus important. Des projets pilotes ont été sélectionnés à la lumière des résultats de l'EVC et mis en œuvre dans chacun des villages pilotes.

Christian Aid a progressivement étendu la portée de son programme de RRC en mettant davantage l'accent sur la gouvernance, le plaidoyer, l'ACC et les moyens d'existence. La RRC fait désormais partie intégrante du cadre de subsistance » de Christian Aid, lequel se concentre désormais davantage sur le renforcement des capacités locales, plutôt que sur les interventions d'urgence et de préparation. Selon les plans stratégiques pour les pays du Sahel, comme le confirme la planification de sa stratégie nationale, Christian Aid a systématiquement entrepris le renforcement des capacités de son propre personnel et de ses partenaires à intégrer la RRC et l'ACC dans leurs programmes de développement.

Au Niger, un certain nombre d'ONG internationales et nationales ont créé un consortium pour coordonner leur travail de promotion de la RRC, en s'appuyant sur un financement pluriannuel de la DFID. Les membres de ce consortium sont CARE International (responsable du consortium), Action Contre la Faim, Concern Worldwide, JEMED (appuyé par Tearfund), et MASNAT (appuyé par Relief International) :

Étude de cas : La coordination du travail de RRC des ONG au Niger :

Dans la foulée de la crise alimentaire de 2005, un groupe d'ONG à Londres a demandé à l'Agence pour le Développement International du Royaume-Uni (DFID) de soutenir une approche collective des programmes de RRC au Niger. Cela a conduit à la création du « Consortium Niger RRC » par des ONG internationales et nationales pour réduire la vulnérabilité chronique. La Phase 1 du programme du consortium visait à améliorer durablement la résilience de 14 000 ménages vulnérables dans les régions de Maradi et Tahoua à des chocs répétés, par l'introduction et le renforcement des stratégies de RRC. Le programme visait aussi à l'apprentissage commun, à l'identification de bonnes pratiques et à la construction d'une base de preuves solides sur lesquelles le plaidoyer pour des initiatives plus large de RRC pourrait s'appuyer. Dans les différentes communautés, les stratégies de RRC entreprises entre 2007 et 2010 ont inclus :

- la distribution de semences et d'engrais directement aux ménages ou par l'intermédiaire de foires aux semences
- la promotion de la culture maraîchère, y compris l'approvisionnement en eau amélioré, pour permettre la production hors-saison
- la réhabilitation et le forage de puits
- le soutien à la formation et l'aide financière aux femmes pour qu'elles entreprennent des activités génératrices de revenus

- La reconstitution sociale du cheptel pour les familles les plus vulnérables
- la plantation d'arbres et l'agroforesterie
- les transferts monétaires en espèces pour les foyers très vulnérables
- Le programme « argent contre travail » pour les activités bénéficiant à l'ensemble de la communauté telles que la construction de banques céréalières, la réhabilitation des terres dégradées, pour bénéficier la communauté
- La mise en place de banques de fourrages pour le bétail
- La protection foncière des petits pâturages : mise en place de comités de la terre chargés de soutenir la gestion efficace et durable des terres communales
- La création de parcs de vaccination pour promouvoir et améliorer la santé animale

Certaines activités étaient propres à une agence partenaire ou à une autre, tandis que les autres – principalement la reconstitution du bétail et les banques céréalières – étaient communes à 3 ou 4 partenaires. Ces derniers se sont concentrés sur le renforcement à long terme des moyens d'existence fragiles, et la protection des actifs essentiels, ainsi que sur des systèmes d'alerte précoce et des programmes d'intervention améliorés. Outre qu'il a permis de travailler directement avec les ménages pastoraux et agro-pastoraux, le programme a également permis de renforcer les structures communautaires locales de même que les liens avec les autorités locales, et nationales.

Dans la zone d'intervention du programme, en particulier dans les zones pastorales, les banques de céréales ont été particulièrement bien accueillies. Un pasteur dans une zone où MASNAT travaillait a déclaré : « Avant que les banques de céréales ne soient mises en place, nous devions aller jusqu'au marché le plus proche, situé à 100 kilomètres, pour acheter des céréales et des aliments. Maintenant, nous pouvons faire les courses de façon quotidienne ou hebdomadaire, selon nos besoins, et nous payons un bien meilleur prix. Cela signifie que nous vendons moins d'animaux pour acheter nos céréales' ». La reconstitution sociale du cheptel a eu un impact marqué sur l'amélioration de la santé de même que sur le statut économique et social des ménages les plus pauvres. Les programmes de transfert d'argent en espèces ont permis aux personnes, en particulier aux femmes, de lancer des activités génératrices de revenus et d'investir dans le capital naturel (élevage) au titre d'assurance contre les chocs futurs. Beaucoup parmi les autres activités énumérées ci-dessus étaient liées aux associations villageoises d'épargne et des prêts et aux services techniques et financiers déconcentrés.

Source: Consortium RRC Niger (2010) RAPPORT FINAL réponses coordonnées réduction des risques au Niger Juillet 2007 au Mars 2010, soumis à la DFID

Les rapports relatifs à toutes ces initiatives de RRC au Sahel possèdent plusieurs éléments en communs⁷⁰:

- Un impact clair pour permettre aux personnes vulnérables de devenir plus productives; de diversifier, protéger leurs biens ; de renforcer les réseaux de soutien et les mécanismes locaux de survie.
- Une preuve du renforcement de la résilience aux chocs répétés des personnes, des ménages et des communautés ciblées. Une évaluation séparée de la réponse d'urgence fourragère menée par JEMED et MASNAT en 2009 a démontré que les éleveurs qui avaient participé au programme de DDR étaient beaucoup plus en mesure de résister à la pression d'une nouvelle sécheresse, en particulier en raison de leur volonté plus marquée de procéder à un déstockage précoce.
- Un niveau élevé de sensibilisation de la communauté aux principes et concepts clés de la RRC, et un renforcement de la capacité collective à prendre des actions préventives
- Un renforcement des capacités des partenaires locaux pour la RRC par l'apprentissage de nouvelles pratiques, compétences et outils en appliquant les principes de prévention des catastrophes

En dépit de ses effets positifs sur les membres des familles, le travail du consortium sur la RRC au Niger a néanmoins connu certaines limites :

- le niveau global de vulnérabilité reste élevé. La plupart des familles vulnérables n'étaient pas encore en situation d'avoir des excédents et n'auraient pas été en mesure de faire face à une sécheresse importante. Le renforcement des capacités pour établir des systèmes de subsistance résilients dans chaque contexte local exigerait plus de temps.

- La capacité de résister à une nouvelle crise était jugée encore faible dans la plupart des projets, parce qu'en l'espace de trois ou quatre ans, les gens n'ont pas été en mesure d'accumuler des biens productifs, des connaissances et des compétences ou de constituer des réseaux. (lors d'une évaluation de début 2009, les bénéficiaires se sont vus demander s'ils étaient en mesure de faire face à une autre crise telle que celle de 2005, sans aide extérieure, ce à quoi ils ont répondu qu'ils ne l'étaient pas.)
- Pour certaines stratégies de RRC, il n'était pas clair que les ménages participants et les communautés puissent soutenir les activités de RRC et en bénéficier sans un soutien continu externe. Lors d'une évaluation, les banques de céréales, bien que populaires, étaient celles dont le risque de ne pas être durables était le plus élevé en raison des conditions imprévisibles du marché, mais aussi des problèmes de gestion. Le faible taux de remboursement des crédits consentis aux femmes était une autre préoccupation.
- Les efforts de plaidoyer ont eu un impact limité sur le gouvernement national pour faire de la RRC une priorité plus forte dans la prévention des crises alimentaires. En 2010, le Consortium n'avait toujours pas fait entendre de « voix collective » et forte au niveau national, et n'avait pas fait de progrès dans la réalisation de la première priorité du Cadre d'action de Hyogo, à savoir, faire de la RRC comme une priorité institutionnelle au niveau local et national
- Les informations indiquant dans quelle mesure les ménages les plus pauvres et les plus vulnérables ont bénéficié des initiatives liées à la RRC n'apparaissent pas clairement. Peu de rapports sur la RRC font état d'un ciblage spécifique ou d'un suivi des résultats en termes de résilience accrue, par des groupes de richesses et au niveau local. Les obstacles économiques ou autres pourraient empêcher la participation des ménages pauvres à des activités telles que les banques céréalières. Des initiatives complémentaires de RRC, impliquant éventuellement des transferts d'argent en espèces, peuvent être nécessaires pour que les ménages les plus pauvres puissent en bénéficier.

Cette appréciation des atouts et des points faibles des programmes de RRC au Mali, au Burkina et au Niger indique fortement que le succès du renforcement durable des moyens d'existence durable exige un engagement à long terme avec les communautés afin de renforcer la résilience d'une manière significative, bien au-delà de trois ou même cinq années, durée correspondant à la norme en matière de cycle de projet⁷¹. Un rapport a proposé une durée de dix ans, indiquant qu'un tel délai était nécessaire pour construire un capital social et physique, ainsi qu'une capacité organisationnelle dans les communautés, pour résister efficacement aux risques.

En résumé, l'expérience des ONG depuis 2005 a démontré que les programmes humanitaires et de développement comportant une perspective de RRC pouvaient apporter des avantages importants aux ménages vulnérables. Toutefois, les progrès vers la réduction du risque de l'insécurité alimentaire, requièrent un engagement à long terme. Un cadre politique solide pour la RRC au niveau national est également nécessaire, une coordination entre ministères avec des budgets décentralisés et un processus décisionnel au niveau du district ou de la communauté, ainsi que des partenariats plus efficaces entre le gouvernement et la société civile.

2.6 Les systèmes d'alerte précoce et de réponse communautaire

Une faiblesse fondamentale de la plupart des systèmes d'alerte précoce (SAP) au Sahel est le manque d'implication des communautés et des administrations locales. Le SAP au niveau national obtient généralement une grande partie de ses données des différents services techniques situés dans les districts, qui les retransmettent à l'échelon national. Très peu d'informations (sur les conditions météorologiques, les prix, les pénuries alimentaires probables), sont communiquées en retour aux communautés afin qu'elles agissent en conséquence. Il arrive même parfois qu'aucune information ne soit transmise. Outre leurs propres stratégies d'adaptation endogènes, les pasteurs et les villageois se retrouvent souvent dans le rôle de bénéficiaires passifs de l'aide alimentaire en cas de crise.

Un autre problème majeur avec les SAP nationaux est que les données ne tiennent pas compte du niveau du village en déterminant son niveau de vulnérabilité. La collecte des données pour évaluer la vulnérabilité est réalisée à partir d'un échantillon de villages choisis dans les différents districts du pays. Le taux moyen de vulnérabilité déterminé pour un groupe de villages dans chaque district est ensuite appliqué à tous les villages de ce district. Cette méthodologie masque de grandes disparités de sécurité alimentaire qui affectent souvent les villages d'un même district, d'une même commune, ou zone agro-écologique.

Après la crise alimentaire de 2005, CARE-Niger, reconnaissant les faiblesses des SAP a lancé le projet « APCAN » avec le soutien de l'Union européenne. Le but d'APCAN était d'améliorer et de décentraliser les opérations du DNP-GCA (Dispositif nationale pour la prévention et la gestion des crises alimentaires) en créant une capacité de SAP au niveau des communautés et des districts.

Système communautaire d'alerte précoce-Réponse d'urgence

S'appuyant sur un projet pilote antérieur, APCAN était un projet de recherche opérationnelle dans trois districts qui a duré de 2006 à 2009. Avec le soutien du CRESA (un institut de recherche de l'Université de Niamey) et d'AGRHYMET (un organisme rattaché au CILSS), l'APCAN a testé et adapté une approche pour créer des structures communautaires appelées SCAP-RU. Ces structures locales étaient dotées de la capacité permettant de prévenir et de gérer les catastrophes. S'appuyant sur leurs connaissances endogènes, les villageois ont retenus certains de leurs indicateurs locaux pour l'alerte précoce (tels les migrations de bétail, l'assèchement des sources d'eau, etc.), et ont recueilli ces données eux-mêmes. Les informations des SAP communautaires se sont souvent révélées aussi fiables que celles des systèmes plus sophistiqués.

CARE Niger a appris que 6 conditions essentielles déterminaient souvent le degré d'efficacité d'un SCAP-RU, la réponse locale à une crise ou l'alerte donnée face à une catastrophe⁷². Ces conditions sont les suivantes :

1. L'accès de la communauté à l'information et sa capacité à produire elle-même des informations (prise de conscience de la nécessité d'un tel système d'identification des indicateurs, définition des niveaux d'alerte et types de réponses, collecte et l'analyse régulières des données, l'utilisation adéquate de l'information pour documenter la réponse et réduire ou atténuer l'impact attendu de la crise)
2. La définition d'une série d'actions à mettre en œuvre, en fonction du type de crise potentielle et du niveau d'avertissement.
3. L'établissement d'alliances et de relations institutionnelles à tous les niveaux possibles; au niveau du village, départemental, régional, national et international.
4. Le renforcement des capacités nécessaires au niveau communautaire (interne) et au niveau externe pour la mise en œuvre optimale de la réponse.
5. Le développement d'un lien étroit avec les acteurs des SAP officiels de l'État à travers les échanges d'informations
6. L'identification d'autant de types potentiels de crises que possible et la mise en œuvre de mesures appropriées et en temps opportun au niveau communautaire

Pour être efficace, le SCAP-RU doit faciliter une discussion intra-communautaire pour l'analyse des données collectées et pour la prise de décisions sur les mesures d'atténuation. Les représentants de plusieurs villages peuvent aussi se réunir dans le cadre d'une coordination intercommunautaire et nouer des liens avec les agents de terrain et les organes présents au niveau du district. En 2009, CARE Niger et ses partenaires ont élaboré un guide qui décrit les nombreuses étapes de l'établissement d'un SCAP-RU, ses objectifs et mandat, la formation de ses membres, la gestion de l'information, les outils de développement d'indicateurs locaux pour l'alerte précoce, et les opérations⁷³.

Au niveau local : (Observatoires de surveillance de la vulnérabilité - OSV)

Au niveau local (commune) APCAN renforce la capacité du maire et de son conseil pour la mise en œuvre d'une méthodologie de suivi de la vulnérabilité, notamment le suivi des informations recueillies par les SCAP-RU situés dans les villages. Pour ce faire, APCAN a contribué à l'établissement des OSV (Observatoires de surveillance de la vulnérabilité) dans chaque commune de la zone du programme. Ces OSV sont gérés par le maire et le conseil. Il s'agit de structures nouvelles conçues pour permettre la décentralisation plus poussée du DNP-GCA, au-delà des niveaux régionaux et de district, jusqu'au niveau communautaire. Le rôle de l'OSV⁷⁴ est de:

- recueillir, analyser et partager des informations locales sur l'insécurité alimentaire et nutritionnelle
- entreprendre des recherches pour comprendre les causes profondes de la vulnérabilité dans le contexte local
- identifier les villages à haut risque
- identifier les groupes les plus vulnérables dans le district et cibler les ménages les plus touchés par l'insécurité alimentaire dans les villages
- communiquer les données correspondantes, y compris celles des SCAP-RU, au SAP situé à l'échelle nationale
- identifier des actions appropriées et efficaces qui soient adaptées au contexte local pour atténuer les effets de l'insécurité alimentaire
- renforcer la capacité des acteurs locaux, en particulier dans les villages, à prendre des mesures pour prévenir et gérer les crises alimentaires (plutôt que d'attendre une assistance au niveau national)
- développer, à moyen et long terme, une base de données de référence et des systèmes d'orientation pour les programmes de sécurité alimentaire
- analyser l'impact des actions d'urgence et des programmes de sécurité alimentaire
- gérer les stocks-régulateurs céréaliers au niveau de la commune.

Enfin, grâce à l'APCAN, CARE a renforcé non seulement les capacités des SCAP-RU et des OSV, mais aussi celles des services techniques étatiques afférents dans le district et des ONG partenaires locales, afin d'assurer la durabilité des SCAP-RU et OSV de même que le lien avec le SAP national. Ce renforcement des capacités a impliqué la mise en place de comités communautaires d'alerte précoce et d'intervention d'urgence ; l'identification, l'analyse et la communication des données obtenues des OSV et des SCAP-RU ; des méthodes pour appuyer les diverses initiatives locales (banques de céréales, stocks régulateurs) d'atténuation des risques et répondre à la question cruciale de redevabilité des structures au niveau des communes.

- Une évaluation de fin de projet a indiqué la nécessité d'un renforcement continu des capacités à tous les niveaux, et d'une prise en compte permanente des questions de durabilité et d'impact. Les défis les plus importants ont été les suivants :
- Les coûts des secrétariats ne peuvent être couverts par les communes (Municipalités), sans soutien extérieur (lequel devrait en définitive être apporté par le SAP national)
- l'accent tend à être mis sur l'alerte précoce, mais pas suffisamment sur la réponse rapide. Cela requiert une reconnaissance et un appui de la part des autres parties prenantes à la « réponse » (le Comité de coordination des crises alimentaires-CCA au Niger, les ONG, etc.)
- Le SCAP-RU et l'OSV doivent encore asseoir la crédibilité de leurs données et de leurs capacités de ciblage avec les autres parties prenantes. En 2010, de nombreuses ONG internationales répondant à la crise alimentaire n'ont pas cherché à travailler avec le SCAP-RU et OSV dans leurs zones cibles
- Il n'est toujours pas aisé, face à ces contraintes, de déterminer dans quelle mesure les communautés engagées dans le SCAP-RU ont réussi à augmenter sensiblement leur capacité de résilience. Les ménages de ces communautés ont-ils été davantage à même de faire face à la crise alimentaire de 2009-2010 ? Lors de la recherche effectuée pour ce rapport, les données permettant d'évaluer ce dernier point n'étaient pas encore disponibles.

En dépit de ces défis, le projet APCAN a été considéré comme un succès important par l'ensemble des parties prenantes. Le DNP-GCA a prévu d'élargir les concepts du SCAP-RU et de l'OSV aux autres communes⁷⁵.

En résumé, le SCAP-RU représente une approche novatrice, ayant recours à des ressources négligées : le savoir, les capacités et la créativité des communautés rurales elles-mêmes. Bien que le renforcement des capacités communautaires stricto sensu soit une composante importante de toute stratégie à long terme de renforcement de la résilience, ce renforcement ne saurait être adapté sans mesures complémentaires de protection des moyens d'existence.

2.7 Les programmes de transfert d'argent en espèces

Il y a une reconnaissance croissante dans le secteur humanitaire du fait que les transferts d'argent et les bons peuvent être des outils appropriés et efficaces pour soutenir les populations touchées par des catastrophes. Cette approche permet, en outre, de préserver la dignité et le choix des bénéficiaires, tout en stimulant les économies locales et les marchés. Le transfert monétaire est de plus en plus utilisé comme un complément ou même une alternative à l'assistance en nature. Ils ciblent souvent les ménages les plus pauvres et les groupes les plus vulnérables de la population.

Étude de Cas : Augmentation des transferts d'argent et de bons au Niger

Le CaLP consiste en un réseau d'ONG dédié à l'apprentissage. Il vise à améliorer la qualité de la programmation des transferts d'argent en espèces et de bons dans le secteur humanitaire, en influençant et en interagissant avec les principales parties prenantes. Ceci par le biais d'un renforcement des capacités, de recherches fondées sur des preuves et de la communication des bonnes pratiques et enseignements tirés. Il est soutenu par ECHO (Bureau d'aide humanitaire de la Commission européenne)

- Le nombre total de familles ayant reçu des espèces ou des bons au Niger en 2010 a dépassé 165 000, soit plus d'1 million de personnes (7 % de la population)
- Les programmes de transfert d'argent en espèces et de bons en réponse à la crise ont été rendus possibles par le fonctionnement soutenu des marchés régionaux et l'importation commerciale d'aliments excédentaires en provenance des régions d'Afrique de l'Ouest non touchées par la sécheresse
- Environ 15 organismes différents ont eu recours à des transferts d'argent/de bons pour répondre à la crise alimentaire et nutritionnelle ; ce qui représente une croissance rapide et exponentielle de l'utilisation de telles opérations.

Source : site CaLP

Cependant, l'utilisation de transferts en espèces, par opposition aux distributions en nature, reste une approche relativement nouvelle. De nombreux organismes d'aide en sont seulement aux stades préliminaires d'élaboration de guides⁷⁶, de politiques et de développement de capacités organisationnelles pour la mise œuvre des projets de transferts en espèces. Au Niger, pour faciliter et accélérer ce processus, un certain nombre d'ONG ont créé un « partenariat d'apprentissage sur le transfert d'espèces » (CaLP, pour Cash Learning Partnership) qui favorise le partage de connaissances, d'apprentissage et le renforcement des capacités.

L'annexe B9 fournit deux études de cas détaillées qui montrent comment les transferts en espèces ciblés peuvent réduire la malnutrition ainsi que l'insécurité alimentaire parmi les groupes vulnérables. Une étude de Save the Children UK portant sur 100 ménages qui ont reçu des transferts en espèces au cours d'un programme du Niger en 2008, suggère que les transferts monétaires ont contribué à réduire le nombre d'enfants souffrant de malnutrition aiguë au sein des familles les plus pauvres. La recherche opérationnelle intégrée dans le programme de Concern Worldwide pour atténuer la faim au Niger en 2010 avait pour but de tester cette hypothèse plus loin, avec des résultats intéressants et positifs. L'annexe B9 décrit également l'évolution de la programmation des transferts en espèces.

Il existe de nombreuses données dans le monde (et plus récemment au Sahel également) démontrant que les transferts en espèces peuvent être un outil efficace de réponse aux crises alimentaires. Plusieurs études indiquent que les transferts en espèces ont le potentiel de s'attaquer aux facteurs structurels qui sous-tendent la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Ceci a suscité un intérêt considérable pour les transferts d'argent, tant de la part des acteurs du développement que des travailleurs humanitaires présents au Sahel.

Si les transferts d'argent permettent une consommation adéquate de nourriture pendant la période de soudure, ils permettent également de faciliter la réhabilitation des terres et la préparation pendant la saison morte par le biais de programmes « d'argent contre travail », tout en prévenant la migration saisonnière. Les transferts d'argent ou de bons ont été une composante des programmes humanitaires de lutte contre la sécheresse dans d'autres parties de l'Afrique, par exemple, pour permettre la reconstitution du bétail. Cela pourrait constituer un intéressant thème de recherche au Sahel. En particulier, il est nécessaire d'entreprendre d'autres recherches sur la façon dont les transferts d'argent peuvent traiter les causes sous-jacentes de la malnutrition. Toutefois, globalement, il est devenu évident que la programmation de transferts en espèces remplissait un rôle de premier plan en aidant à mieux intégrer l'action humanitaire et le développement dans le contexte du Sahel.

Les enseignements tirés sont que les transferts en espèces réguliers et prévisibles peuvent jouer un rôle essentiel pour aider les ménages les plus pauvres à construire une résilience à long terme et durable pour faire face aux chocs, et se sortir ainsi du cycle de la faim.

Au même moment, les études montrent clairement que les transferts en espèces ne sont pas nécessairement suffisants à eux-seuls. Ils requièrent que des mesures complémentaires telles que le développement de politiques agricoles et rurales appropriées, la lutte contre le paludisme et la diarrhée, la promotion des pratiques améliorées de soins infantiles, et le contrôle de la volatilité des prix soient appliquées.

2.8 La protection sociale

La protection sociale se définit comme un soutien à long terme apporté aux ménages et conçu pour réduire, prévenir et surmonter les risques qui compromettent leurs moyens d'existence. Il existe une reconnaissance croissante du fait que chacun dispose d'un droit à une certaine forme d'assistance pour satisfaire ses besoins fondamentaux, notamment un « droit à la nourriture ». La protection sociale implique le droit d'être protégé et la responsabilité de l'État de s'acquitter de ce droit.

La protection sociale au Sahel était traditionnellement dominée par le concept de « filets de sécurité » ou « filets sociaux de sécurité » dans le cadre de l'aide humanitaire et alimentaire. Les filets de sécurité sont mis en place pour empêcher les individus de tomber sous un certain standard de vie. Il s'agit généralement de mesures d'urgence à court terme. Traditionnellement, au Sahel, les filets de sécurité consistent en une action publique menée par le gouvernement, soutenue par des donateurs et des ONG, en réponse à un niveau de privation jugé socialement inacceptable⁷⁷. Ils prennent souvent la forme d'assistance (aide alimentaire principalement) pour soutenir les personnes qui franchissent (de manière chronique ou temporaire) le seuil de l'insécurité alimentaire, ou qui sont touchées par d'autres chocs. Les filets de sécurité sont également préconisés comme une réponse aux crises financières et aux mesures d'ajustement économiques⁷⁸.

Le concept de la protection sociale a principalement été développé en raison du bilan médiocre des filets de sécurité pour atteindre pleinement les groupes ciblés. Souvent, il n'est pas possible de mettre en place des filets de sécurité assez rapidement pour prévenir une crise. L'intérêt en faveur de la protection sociale s'est également accru en raison d'un sentiment croissant selon lequel les interventions traditionnelles de « développement » ne réussissent pas à réduire la pauvreté parce que les ménages les plus pauvres ne peuvent pas y prendre part. L'annexe B10 donne un aperçu plus en profondeur de la justification et des éléments à l'origine de cet intérêt croissant en Afrique.

Le débat sur la protection sociale a été beaucoup plus lent à démarrer au Sahel qu'ailleurs. Il semble qu'il y a encore peu de volonté politique de s'engager sérieusement en faveur de la protection sociale à ce jour⁷⁹. La plupart des gouvernements du Sahel craignent leur coût, l'administration, et d'éventuelles répercussions sur les bénéficiaires. On craint que les bénéficiaires deviennent dépendants des subventions et que cela aboutisse à l'érosion des mécanismes informels de solidarité communautaire.

En outre, l'idée de transfert d'espèces est souvent perçue par les gouvernements comme étant mise en avant par les donateurs. Les gouvernements avancent souvent qu'il vaut mieux investir leurs budgets très limités dans des secteurs productifs et favorisant la croissance tels que l'agriculture, l'industrie, les infrastructures, le commerce. La santé, l'approvisionnement en eau et l'éducation sont également considérés comme secteurs importants. Jusqu'à tout récemment les transferts d'espèces étaient considérés comme trop coûteux et n'étaient pas perçus comme une utilisation optimale des ressources⁸⁰.

Ces perceptions sont en train de changer. L'annexe B10 présente des données issues de plusieurs pays d'Afrique et attestant que les interventions de protection sociale, lorsqu'elles sont bien gérées, peuvent créer un lien entre l'aide sociale et les objectifs de développement (tels que la croissance économique favorable aux pauvres, la réduction de la pauvreté et les objectifs du millénaire de développement). Il existe des éléments prouvant qu'une approche reposant sur la protection sociale peut fortement contribuer (simultanément à d'autres approches) à prévenir le glissement des ménages vulnérables vers la pauvreté pendant et juste après une crise alimentaire, et à soutenir les efforts à long terme pour aider les ménages chroniquement pauvres et leurs enfants à échapper à la pauvreté⁸¹.

Les autres rôles potentiels des mesures de protection sociale pourraient consister à étendre les approches humanitaires au redressement, en liant la protection à la réduction des risques et à la promotion des moyens d'existence. La protection sociale peut également faciliter l'adaptation à long terme au changement climatique des ménages vulnérables.

Au Sahel, le Niger est l'un des premiers pays à mener un projet pilote de transferts sociaux. Dans le sillage de la crise alimentaire de 2005, le Niger a décidé de créer ce programme parce qu'il a réalisé les limites et les coûts d'interventions humanitaires successives. L'objectif du Niger était d'améliorer la prévention de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle en s'attaquant aux causes sous-jacentes de la vulnérabilité et

en promouvant les moyens d'existence des ménages les plus pauvres. Le Gouvernement du Niger s'est rapproché de la Banque mondiale afin qu'elle finance quatre études visant à évaluer la faisabilité et les modalités de mise en place au sein des institutions concernées d'un programme permanent de transfert d'argent en espèces de 10 000 CFA par mois, à verser directement aux ménages chroniquement pauvres⁸².

Étude de Cas : La protection sociale instaurée par le Gouvernement du Niger (Projet pilote de filets sociaux par Cash Transfert (PPFS-CT))

Projet pilote pour la protection sociale par le transfert de 10 000 CFA mensuels et mesures d'accompagnement favorisant la sécurité alimentaire de 2 500 ménages vulnérables, pendant 18 mois, dans 8 communes des régions de Tillabéry et Tahoua.

Buts et objectifs :

- améliorer de façon significative la consommation alimentaire et le bien-être des ménages chroniquement pauvres en utilisant des transferts en espèces inconditionnels.
- faciliter l'investissement dans le développement productif et humain par des transferts d'argent associés à une assistance aux ménages bénéficiaires
- tester, documenter et tirer les enseignements d'un programme de transferts d'argent inconditionnels, notamment au niveau du développement d'une méthodologie transparente et consultative de ciblage des plus pauvres et assurer efficacement distribution de l'argent à 2 500 ménages
- Pour un suivi de soutien, le programme comprend également des opérations de sensibilisation et des activités éducatives autour de la nutrition, l'hygiène, et la diversification d'activités génératrices de revenus qui sont adaptées à chaque contexte.

Des indicateurs spécifiques pour la réussite sont :

- La consommation alimentaire et la nutrition améliorées
- Réduction de la vulnérabilité aux chocs par des moyens d'existence renforcés: L'investissement dans des biens productifs, la diversification des sources de revenu, et dans le développement humain (santé, éducation et nutrition)

Il convient de noter que ce programme novateur a été conçu pour capitaliser sur les leçons et les succès de CARE International, Save the Children UK, Concern Worldwide, la Croix-Rouge britannique entre 2005 et 2009. Les ONG ont mené des programmes à petite échelle le plus souvent au cours de la période de soudure. Un aspect clé de cette initiative au Niger, est qu'elle est gérée par le Gouvernement et comprend une importante composante pédagogique, pour développer et adapter un modèle de transferts sociaux en fonction du contexte national. Il s'agit de quelque chose d'important parce que ce programme pilote montre comment effectuer la transition d'un modèle initialement financé par des donateurs et exécuté par des ONG, à un modèle institutionnalisé, permanent, mis en place et géré par le Gouvernement. Plusieurs ONG internationales, bien que se félicitant de cette initiative, ne considèrent cependant pas sa composante pédagogique comme étant adéquate. Des membres de la Commission européenne, de Save the Children UK, d'Oxfam et de Concern Worldwide ont rencontré l'équipe de gestion et des représentants de la Banque mondiale pour l'améliorer cet aspect⁸³.

Une contrainte majeure aux programmes de protection sociale reposant sur des transferts en espèces (en comparaison avec d'autres mécanismes), est qu'ils sont très sensibles à l'inflation des prix, laquelle est souvent un facteur clé dans les crises alimentaires. Ceci compromet grandement le pouvoir d'achat des bénéficiaires de l'argent. En 2010, les prix très élevés des céréales au Niger, et la récente flambée des prix mondiaux des céréales ont démontré ce risque. La leçon à tirer est que la protection sociale doit également être accompagnée par des mesures appropriées pour réguler les marchés et contrôler les prix des denrées alimentaires.

Les projets pilotes de transferts d'argent soutenus par les bailleurs de fonds attirent souvent d'importantes ressources financières. Et grâce aux interactions approfondies avec les ménages et les communautés bénéficiaires, l'évaluation de tels projets est souvent positive. Il existe encore un vif débat sur la façon dont de tels projets peuvent devenir durables, et sur l'élargissement de leur couverture du niveau local au niveau national, étant donné l'ampleur des besoins dans les pays sahéliens.

Malgré ces difficultés, la protection sociale est indispensable pour s'engager sur les chemins de la résilience au Sahel⁸⁴. Les ONG internationales, les donateurs, et un gouvernement du Sahel ont commencé à adopter la protection sociale comme moyen permettant de mieux attaquer les causes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique.

3 Les défis à surmonter sur le chemin de la résilience

Des participants à des ateliers multi parties prenantes organisés à Niamey et N'Djamena ont également évalué les principaux obstacles et défis à surmonter pour répondre efficacement à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique. Des informations relatives à ce sujet sont présentées dans le tableau figurant à l'annexe C6. Ce qui suit est une analyse plus approfondie des thèmes prioritaires relevés auprès des participants.

3.1 Leadership politique/gouvernance

La crise alimentaire de 2010 au Sahel a illustré, s'il en était besoin, l'importance suprême pour les autorités nationales de reconnaître la crise afin de permettre une réponse vigoureuse et rapide qui protège les moyens d'existence et les biens productifs. Il y a de nombreux changements auxquels les organisations internationales de développement et d'aide humanitaire pourraient procéder pour améliorer leur efficacité opérationnelle. Une question plus fondamentale, cependant, lors du développement d'une approche de l'aide plus adaptée au Sahel, est d'apprécier dans quelle mesure la communauté des donateurs a réussi à renforcer la gouvernance, notamment en matière de prévention et de gestion des crises humanitaires.

Dans le contexte du Sahel, l'amélioration de la gouvernance est probablement l'un des défis les plus importants à relever pour renforcer la résilience et surmonter les dimensions chroniques de la crise alimentaire et nutritionnelle en cours. L'exemple le plus frappant de gouvernance médiocre est le manque d'engagement politique de haut niveau, et même dans certains cas, le manque de reconnaissance des crises alimentaires récurrentes et des niveaux de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition chroniques.

En 2010, ce manque d'engagement politique a abouti à un manque d'envergure et à de réelles lacunes au niveau de l'urgence à laquelle il aurait fallu apporter l'aide humanitaire afin qu'elle soit efficace et appropriée dans les 4 pays étudiés pour ce rapport. Bien que les systèmes d'alerte précoce aient montré en 2009, avec des mois de préavis, qu'une crise était imminente, ces données techniques et les indicateurs n'ont pas donné lieu aux actions qui s'imposaient du fait que les décideurs politiques n'étaient pas pleinement engagés. L'absence de leadership politique a inhibé la délivrance d'une réponse urgente et à une échelle suffisamment grande. La crise alimentaire au Sahel n'a pas été considérée suffisamment au niveau politique dans les pays de la région (à l'exception du Niger après le coup d'état). Au contraire, l'urgence a été principalement traitée à un niveau technique par les gouvernements et par de nombreuses agences et institutions internationales.

Après le coup d'état de février 2010, le nouveau Gouvernement du Niger a appelé publiquement à l'aide internationale et a facilité les activités humanitaires sur le terrain. Cependant, dans d'autres pays touchés, des préoccupations politiques internes ont amené les gouvernements à se montrer plus réticents à l'idée d'une sensibilisation publique (nationale et internationale) à l'ampleur de la crise, et pour prendre les mesures politiques nécessaires.

Ces préoccupations de politique intérieure ont varié d'un pays du Sahel à l'autre. Au Niger, avant le coup, le président Tandja avait décidé de systématiquement nier l'existence de tout type de crise alimentaire grave, ou de tout type de crise nutritionnelle infantile dans son pays. Il s'est refusé à lancer un appel international à l'aide. De même, au Tchad, des pressions d'ECHO et de l'Union européenne ont été nécessaires pour que le Gouvernement reconnaisse la crise et lance un appel à l'aide.

Pourquoi les décideurs politiques de haut niveau tels M. Tandja et d'autres au Sahel, se sentent-ils peu enclins à reconnaître une situation d'urgence ? Quels sont les facteurs politiques sous-jacents politiques de ce manque flagrant d'intérêt envers une situation de détresse aiguë qui touche des millions de leurs concitoyens ? Plus important encore, comment les donateurs externes (qui sont une partie-prenante de premier plan en termes de coûts de l'aide humanitaire) pourraient-ils améliorer la gouvernance ?

Dans le cas du Niger, un observateur critique de la société, de Sardin⁸⁵, suggère que le refus du régime était basé sur un sentiment de fierté nationale, une sorte d'expression radicale de la souveraineté, et le désir de ne pas voir sombrer le pays plus profondément dans la dépendance envers l'aide alimentaire ; laquelle ne pourrait rien faire pour résoudre les causes fondamentales. Un autre facteur est que l'élite a voulu éviter

l'humiliation de voir exposer dans les médias une autre crise alimentaire. Le fait qu'un tel positionnement ait réellement été de rigueur dans les cercles d'élite du Niger est étayé par le Premier Ministre Hama Amadou, qui a déclaré (en novembre 2005), lors d'une allocution à l'occasion du lancement du programme PAM/ Gouvernement du Niger (Revue « Après Action ») qu'il n'était pas disposé à « vendre la dignité du peuple nigérien à bon marché ... cela, nous ne sommes pas prêts à l'accepter⁸⁶ ». Le Premier Ministre a également accusé les ONG de fournir seulement des solutions à courte terme, précisant que les interventions humanitaires avaient laissé les populations dépendantes « ... dans un cadre d'assistance sans fin qui, à terme, ne peut que nuire à leur sens des responsabilités de Citoyens⁸⁷ ».

Les gouvernements du Sahel pourraient être également gênés de déclarer une crise alimentaire et nutritionnelle, car une telle déclaration équivaldrait à reconnaître implicitement que les politiques à long terme de croissance économique, de réduction de la pauvreté, d'adaptation au changement climatique et de sécurité alimentaire aboutissent à un échec. Un gouvernement peut envisager la déclaration d'une crise comme une menace pour ses intérêts à long-terme, surtout par rapport aux engagements plus lucratifs de développement de la Banque mondiale.

Quelles que soient les raisons qui sous-tendent ces facteurs politiques, le fait de ne pas apporter de réponse adéquate à la crise est une infraction aux responsabilités d'un gouvernement d'assurer le droit de ses citoyens à l'alimentation⁸⁸. Les facteurs sous-jacents politiques influençant la décision d'un gouvernement à déclarer une crise et à allouer des ressources suffisantes pour soutenir un SAP efficace, la RRC, et des programmes de protection sociale varient dans chaque pays du Sahel. Les donateurs qui cherchent à promouvoir la bonne gouvernance ont besoin d'analyser le contexte politique, pas seulement les politiques, et s'engager dans un plaidoyer et des stratégies à long terme en faveur du changement.

La bonne gouvernance dans la lutte contre l'insécurité alimentaire s'étend bien au-delà d'une réponse rapide et décisive lorsque la première alerte d'une crise sonne. Cependant, quand un gouvernement national ne reconnaît pas la crise (comme ce fut le cas en 2010, en particulier au Mali et au Tchad), l'approche adoptée par l'ONU et les bailleurs de fonds doit être beaucoup plus proactive afin d'assurer l'accès à l'assistance humanitaire des populations et communautés affectées. Les bailleurs de fonds doivent avoir recours à une diplomatie et un plaidoyer forts pour exhorter les autorités nationales à reconnaître la crise.

En résumé, des progrès notables ont été réalisés pour résoudre les problèmes de gouvernance liés à l'insécurité alimentaire chronique et à la vulnérabilité au Sahel. La stratégie pour le Sahel d'ECHO consistant à répondre aux problèmes de gouvernance en est un exemple. Il reste encore beaucoup à accomplir pour adapter l'architecture de l'aide afin de mieux répondre aux problèmes de gouvernance au Sahel. Comme indiqué ci-dessus, une augmentation dramatique du volume de l'aide ne produira probablement pas l'effet durable souhaité sans un changement de gouvernance. Un examen de l'efficacité de l'aide pour les États fragiles, suggère que l'architecture de l'aide existante est toujours caractérisée par une compartimentation assez rigide entre l'aide « humanitaire » et le « développement ». Ces deux types d'aide sont régis par des principes, des règlements différents et gérés par des départements également différents. Un tel système n'est pas configuré de façon adéquate pour répondre aux défis des pays du Sahel et pour promouvoir la bonne gouvernance⁸⁹.

3.2 Promouvoir la résilience dans les États fragiles : le cas du Tchad

Les États fragiles posent un défi important pour prévenir et gérer les crises alimentaires, et s'attaquer aux causes profondes de la vulnérabilité au Sahel. La DFID définit les États fragiles comme étant ceux qui « ne peuvent pas ou ne veulent pas assurer les fonctions de base pour la majorité de ses habitants, y compris les pauvres⁹⁰ ». Ces fonctions de base incluent la réduction de la pauvreté ainsi que la prestation de services publics. Ces états sont souvent confrontés à de multiples défis, y compris à une capacité limitée d'absorption des fonds externes.

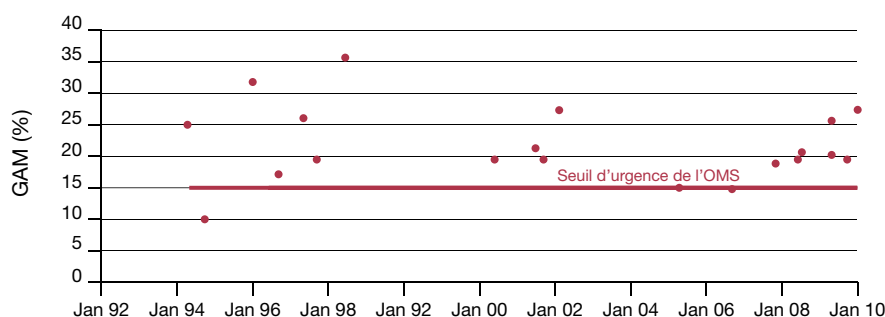
Au Sahel, plusieurs pays sont considérés comme des États fragiles. Pour exprimer les défis qui illustrent cette fragilité et l'insécurité qui lui est liée, ce rapport prend le cas du Tchad en exemple. Le Tchad est considéré comme un État fragile en matière de coopération humanitaire et de développement en raison de problèmes majeurs liés à la crise du Darfour, de conflits internes, de crises alimentaires chroniques, et d'une situation générale d'instabilité politique et d'insécurité. Pays vaste et complexe, le Tchad est composé d'une mosaïque de plus de 150 groupes ethniques différents, qui peuplent différentes régions et zones climatiques. C'est un État fracturé en raison de ses divisions culturelles, religieuses et sociales. Le Tchad est caractérisé par la présence de groupes armés, qui ont souvent recours à la violence pour régler les différends.

Dans une telle atmosphère volatile, l'état tchadien est assez faible en tant que force de développement. Les infrastructures comme les routes, les marchés et les services de base sont peu développés. Ceci signifie que l'état tchadien a une présence minimale sur le terrain - en termes de couverture géographique et de capacité administrative. Il y a relativement peu d'acteurs du développement au Tchad. Le nombre d'ONG travaillant au Tchad a augmenté en réponse à la crise du Darfour en 2004, mais reste encore bien en deçà du nombre d'ONG actives dans d'autres pays du Sahel⁹¹.

La crise alimentaire au Tchad, en 2009-2010 a mis en lumière une série d'échecs politiques à long terme, y compris l'adaptation au changement climatique et le contrôle des prix des denrées alimentaires sur les marchés. Une analyse détaillée de ces échecs, liés à la fragilité de l'État et à la gouvernance, et l'inefficacité de l'aide est faite en annexe C2. La crise de 2010 a rendu visibles les problèmes structurels profonds de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle qui ont persisté pendant des décennies. Plus frappant encore est le grave déficit alimentaire qui affecte les ménages, lequel, conjugué à des facteurs structurels tels que l'inégalité de genre, l'accès insuffisant aux soins de santé, a généré des taux catastrophiques de malnutrition infantile dans la zone sahélienne du Tchad depuis de nombreuses années (voir illustration 6).

ILLUSTRATION 6

Taux de Malnutrition Aigue Global (MAG) à Kanem



Source: pris de ACF (Nov 2010) Document d'information: Tchad Un appel pour mettre fin à des décennies de la faim

Que reflètent les données présentées dans l'encadré de l'annexe C2 (qui analyse la fragilité de l'État) par rapport à l'efficacité de l'aide et aux efforts pour renforcer la résilience au Tchad ?

- la crise alimentaire chronique dans la bande sahélienne de l'ouest du Tchad illustre un exemple sans ambiguïté de la notion d'«orphelin de l'aide». Il s'agit d'une zone géographique où très peu d'acteurs internationaux sont engagés, où les volumes d'aide sont faibles, et où les pasteurs et les agro-pasteurs ont été négligés pendant des décennies.
- les efforts déployés pendant plus de 20 ans pour établir un système d'alerte précoce, et les capacités institutionnelles pour prévenir et gérer les catastrophes, n'ont pas encore eu d'impact durable⁹².
- De nombreuses organisations internationales n'étaient pas prêtes à répondre au début de la crise alimentaire. Malgré les signes d'alerte précoce, les institutions internationales telles que le PAM, n'ont pas commencé à mobiliser leurs ressources avant la fin du mois de février. Or, l'importation d'aide alimentaire nécessite au moins 4 à 5 mois. L'aide est donc arrivée trop tard pour empêcher les stratégies d'adaptation extrêmes et la perte de leurs biens par un grand nombre de ménages souffrant d'insécurité alimentaire.
- Un examen des données d'OCHA pour les dépenses effectuées pour chaque cluster lors de la crise en 2010 indique une prédominance continue de l'aide alimentaire par rapport à une aide à plus long terme pour soutenir les moyens d'existence et la production agricole des ménages touchés. L'un des principaux enseignements tirés quant à la façon de rendre l'approche de l'aide plus efficace pour s'attaquer aux causes profondes de la vulnérabilité n'est pas appliqué au Tchad.
- peu de progrès ont été faits dans le renforcement des institutions gouvernementales et la prestation de services de base, surtout dans les régions sahéliennes du Tchad.
- Les organismes internationaux ne semblent pas avoir élaboré d'approche « gouvernementale unique » pour réduire la fragilité de l'État.

Cette situation met en lumière les défis difficiles qui se posent aux donateurs dans les États fragiles. Il n'est pas facile d'éviter la dépendance envers un financement externe constant. Il est nécessaire de susciter une volonté politique et de mettre en place des institutions étatiques fortes et la bonne gouvernance. Certes, tout cela prend du temps, mais il y a un besoin immédiat de remédier à la vulnérabilité chronique de la majorité de la population pauvre, laquelle est en augmentation précisément en raison du manque de gestion efficace des risques et de bonne gouvernance.

En conclusion, l'exemple du Tchad indique que dans des conditions d'instabilité politique, l'insécurité et les institutions étatiques faibles qui caractérisent de nombreux pays du Sahel, la plupart des donateurs, des ONG internationales et agences de l'ONU n'ont pas été en mesure d'aborder les questions essentielles requises pour une aide efficace. La capacité institutionnelle et les stratégies des organismes donateurs et des agences de l'ONU ne sont pas suffisamment robustes pour faire face au défi complexe et à long terme que pose la résolution des problèmes de gouvernance. Les directives et principes internationaux qui déterminent les modes d'engagement auprès des États fragiles ne sont pas bien appliqués.

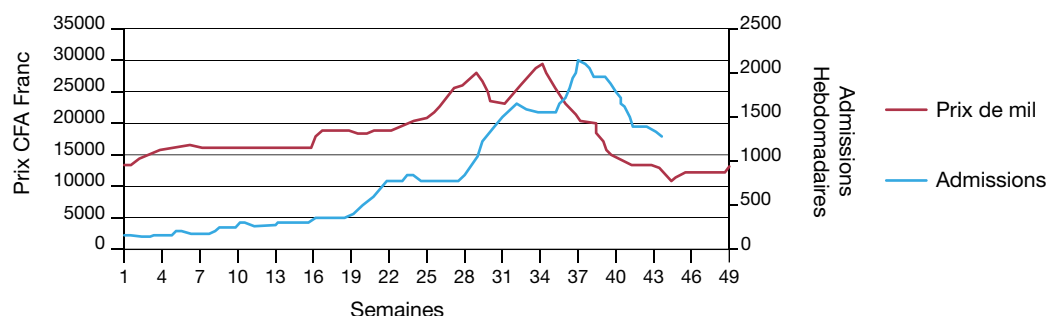
3.3 Le coût élevé de l'augmentation des prix et des marchés non régulés

Les données issues de l'AEM (Approche de l'économie des ménages) présentées précédemment dans ce rapport ont indiqué un niveau beaucoup plus élevé de malnutrition dans les ménages pauvres par rapport aux ménages plus aisés. Nombre des ménages les plus pauvres doivent acheter 60 % ou plus de leur nourriture sur le marché. De ce fait, les prix alimentaires sont probablement un facteur qui influe sur les niveaux de malnutrition.

Les données de MSF au Niger (voir illustration 7) montrent une corrélation frappante entre les prix du mil et le nombre d'admissions d'enfants souffrant de malnutrition aiguë. Les prix élevés des denrées alimentaires réduisent incontestablement l'accès des populations à la nourriture et sont directement à l'origine de la malnutrition, laquelle entraîne la mort des enfants⁹³.

ILLUSTRATION 7

Le prix du mil, et les admissions des enfants malnutris à Maradi, Niger



Source: MSF France, Humanitarian Exchange, No 33, Mars 2006, p. 21

À la lumière de cette prise de conscience brutale, quelles sont les solutions politiques pour faire face à la volatilité des prix au Sahel, en particulier lors de la période de soudure ?

En mars 2005, lors de la séance d'ouverture de la conférence régionale sur la situation agricole et alimentaire au Sahel, le Secrétaire exécutif du CILSS^b a noté : « il faut admettre que la capacité de nos États est limitée. En dehors des mesures d'urgence, l'État doit laisser les forces du marché, basées sur la loi de l'offre et la demande, gérer la situation⁹⁴ ».

Au cours des dernières années, cette perspective a commencé à changer. La crise alimentaire de 2010 a révélé l'inefficacité continue des « mesures d'urgence » pour répondre aux besoins d'un nombre croissant de ménages souffrant d'insécurité alimentaire grave dans tout le Sahel. La crise alimentaire mondiale provoquée par les prix élevés en 2008 a également mis en lumière les prérogatives accordées au marché pour « gérer la situation » comme le proposait le CILSS en 2005. L'expérience plus récente du Tchad fournit un aperçu révélateur des risques élevés de dépendance à l'égard des marchés.

^b Le CILSS est le Comité permanent inter-états de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (une organisation intergouvernementale composée de neuf pays membres du Sahel (Burkina Faso, Cap Vert, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad)

La volatilité des prix et les marchés durant la crise alimentaire au Tchad en 2010

Les marchés et la volatilité des prix sont d'importants facteurs qui contribuent à la vulnérabilité structurelle des ménages pauvres au Tchad. L'EVST (Étude nationale sur les causes structurelles de la vulnérabilité au Tchad) de mai 2009, a indiqué que les ménages ruraux pauvres dépensaient environ 70 % de leur revenu dans l'achat d'aliments sur les marchés locaux⁹⁵. La dépendance envers le marché est particulièrement aiguë dans la bande sahélienne du Tchad. Par exemple, en 2009/2010, une enquête menée par ACF et la FAO a indiqué que la plupart des ménages de la région de Bahr el Ghazal (dans l'ouest du Sahel) ne produisaient généralement pas suffisamment de céréales pour couvrir plus de trois mois de leurs besoins annuels⁹⁶.

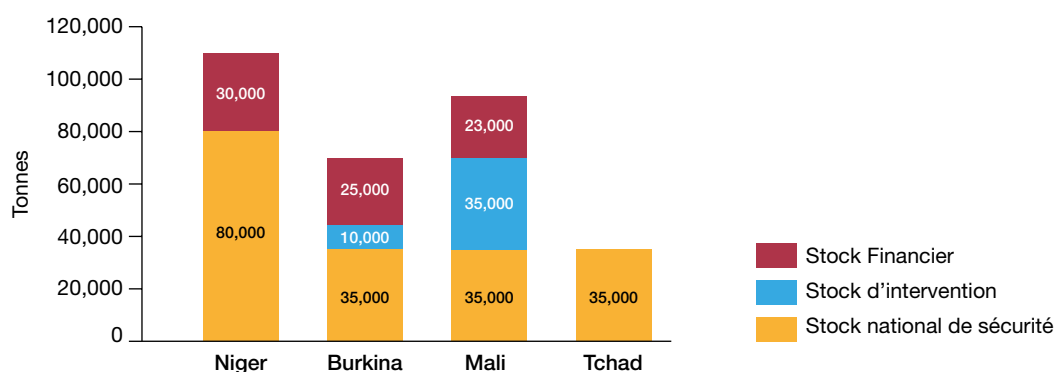
Ces ménages sont très vulnérables à l'augmentation des prix. Au cours de la période de soudure de 2010, les prix des céréales dans les régions centrales et orientales de la zone du Sahel ont connu une augmentation des prix extrêmes. Bien que le prix du mil soit assez stable dans le sud du pays, dans la zone du Sahel, ils ont augmenté de 80 % à 93 %, par rapport à la moyenne des cinq dernières années établies pour le mois de juillet⁹⁷.

Une étude de la performance du système de marché du Tchad a indiqué trois raisons principales à cette hausse des prix excessive⁹⁸. Premièrement, l'infrastructure du marché en termes d'informations sur les prix, l'accès au crédit, le stockage, et surtout, les moyens de transport, sont très peu développés au Tchad. Ces facteurs ont empêché le marché national de fonctionner comme un système unifié. Au lieu de cela, le marché est très fragmenté et influencé par des forces extérieures provenant des pays voisins autant que par des facteurs internes.

En 2010, le système de marché très fragmenté n'était pas en mesure de distribuer correctement la nourriture provenant des zones excédentaires (au sud) vers les zones déficitaires (au Sahel), pour empêcher la flambée des prix^c. En outre, le nombre restreint de commerçants dans les régions sahéliennes du Tchad a réduit la concurrence sur le marché. Les commerçants ont une position dominante dans la fixation des prix locaux pour l'achat de grain après la récolte. À cette période, beaucoup de ménages sont obligés de vendre leur récolte afin de récolter des fonds pour la migration, rembourser des dettes, ou pour couvrir d'autres dépenses. Les commerçants sont également en position dominante dans la revente de grain aux ménages lors de la période de soudure. Le manque de facilités de crédit et le système de transport peu développé empêchent un plus grand nombre de commerçants de pénétrer sur le marché du transport du grain.

Une autre caractéristique du marché du Tchad, est que la zone de production de l'est est étroitement liée commercialement au Soudan, tandis que les zones de production de l'ouest sont liées au Cameroun (et au Nigeria). La pénurie de céréales dans ces deux pays voisins a généré des prix attractifs, ce qui a entraîné d'importants flux transfrontaliers de céréales du Tchad vers le Soudan et le Cameroun. Cela a contribué à limiter les flux en provenance du sud du Tchad vers le nord, pour atteindre les villages situés dans la bande sahélienne. En conséquence, les prix locaux ont augmenté et l'accès à la nourriture est devenu encore plus limité pour les ménages vulnérables⁹⁹.

ILLUSTRATION 8 Niveaux théoriques de stocks céréaliers gérés par les organisations gouvernementales au Sahel, 2010



Source: PAM, Afrique Verte (2010)

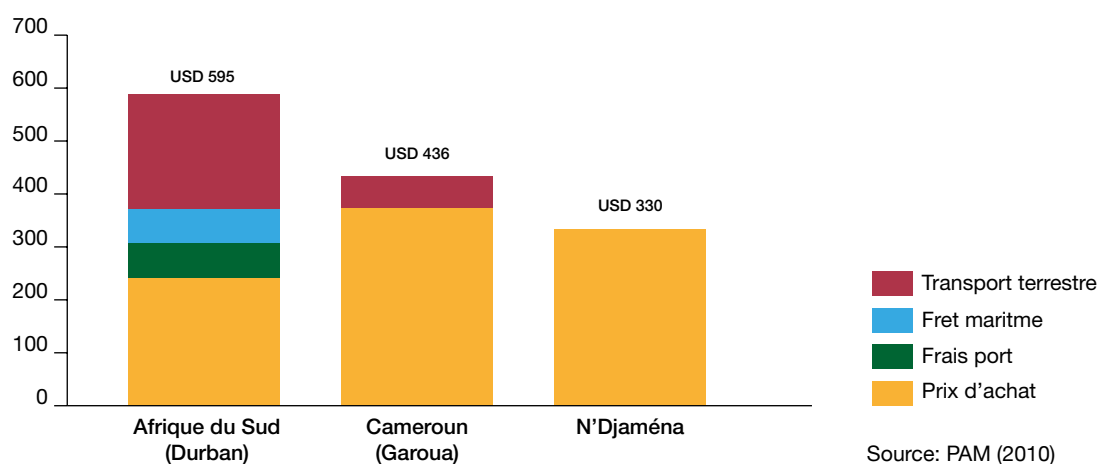
^c Le Tchad est caractérisé par de grandes distances entre les zones de production et de consommation. En 2008, le CILSS a estimé que le Tchad avait seulement 1 000 km de routes bitumées. Les frais de transport sur les routes non pavées augmentent de 60 à 75% lorsque commence la saison des pluies.

En réponse, le Gouvernement du Tchad a tenté d'imposer des plafonds de prix sur les produits céréaliers et de première nécessité et d'interdire l'exportation de certains produits, y compris les animaux en gestation. Ces politiques ne pouvaient être bien appliquées et ont eu pour effet de réduire les activités des opérateurs de marché. Les prix des céréales sont restés élevés et ont même semblé augmenter en raison de l'augmentation des coûts de transaction pour les commerçants cherchant à échapper aux contrôles. Les prix des animaux ont encore chuté du fait de la faible demande elle-même due aux obstacles à l'exportation.

Malgré une infrastructure de marché très peu développée et la récurrence persistante des crises alimentaires, le Tchad affiche des quantités officielles de stocks alimentaires d'urgence qui sont les plus basses de tous les pays du Sahel¹⁰⁰ (voir l'illustration 8). L'ONASA, l'agence responsable des stocks alimentaires d'urgence, (avec 22 entrepôts à travers le pays), a vendu moins de 30 000 tonnes de céréales à des prix subventionnés. Cette intervention a eu pour effet d'arrêter la hausse des prix locaux, mais seulement temporairement, car le volume de céréales d'ONASA était de loin trop petit pour avoir un effet à long terme sur les prix du marché.

ILLUSTRATION 9

Prix d'une tonne de maïs acheminée vers N'Djaména : Coût régional, international et local (en dollars américain, juillet 2010)



Une évaluation du marché faite conjointement par la FAO, le PAM et le FEWS NET a noté que l'intervention de l'ONASA, même très imparfaite en termes de ciblage, pour atteindre les ménages les plus vulnérables, était la seule mesure qui ait réussi à modérer les prix. L'étude a indiqué que si l'ONASA était dotée d'un mandat de régulation des marchés, ce pourrait être un outil qui aiderait à limiter les évolutions excessives des prix, à la hausse comme à la baisse. Dotée de moyens suffisants, l'ONASA pourrait augmenter son volume d'interventions et se positionner comme acheteur de dernier recours (en zone soudanienne) et comme fournisseur (en zone sahélienne). Les achats de l'ONASA pourraient également stimuler la participation du secteur privé dans le commerce céréalier¹⁰¹.

L'étude a également noté que l'incapacité des marchés locaux à transférer les excédents vers les zones en déficit du Tchad a eu pour effet d'augmenter les coûts de l'aide alimentaire. Les produits alimentaires importés ne sont absolument pas compétitifs en raison du coût élevé des transports terrestres. Il est beaucoup plus économique d'acheter des produits locaux que d'importer, y compris pendant la période de soudure, comme le montre l'illustration 9. Selon le service régional des achats du PAM, l'achat local de maïs coûte 40 % moins cher qu'un achat international destiné à être acheminé au Tchad¹⁰². Cependant l'ONASA et le PAM n'étaient pas préparés, ayant de faibles stocks au moment où la crise alimentaire s'est déclarée.

Selon l'étude conjointe, les achats locaux de céréales par l'ONASA, le PAM et les ONG internationales pourraient développer la capacité nationale à réguler les prix, s'ils étaient accompagnés d'améliorations dans le système d'information du marché. En outre, ils ont proposé qu'un système national décentralisé de réserves de céréales puisse soutenir les banques de céréales au niveau des villages. De nombreux groupes de femmes au Tchad s'engagent à petite échelle dans le stockage du grain, ce qui pourrait être mieux soutenu¹⁰³. Pour améliorer la résistance face aux chocs futurs, l'étude conjointe a également recommandé un autre type de système de stockage local des céréales au niveau du village, appelé « warrantage¹⁰⁴».

NOTE DE PRÉSENTATION : Qu'est-ce que le warrantage ?

Le warrantage est une opération de crédit dans laquelle les denrées alimentaires sont transférées vers une installation locale de stockage afin de servir de garantie pour un prêt demandé par un agriculteur. Le système permet aux petits exploitants agricoles de reporter la vente de leur production agricole au moment de la récolte, lorsque les prix sont souvent très bas, tout en obtenant les crédits nécessaires pour les activités génératrices de revenus, y compris le coût de la migration, pendant la saison sèche. Le différentiel de prix entre la récolte et la période de soudure est souvent suffisant pour payer les frais d'intérêt et de stockage, tout en donnant aux agriculteurs un prix plus élevé pour sa production.

En raison des fluctuations du marché, l'écart de prix ne couvre pas toujours le coût de l'emprunt à chaque saison agricole. Une enquête réalisée par Afrique Verte indique qu'entre 2001 et 2010, le warrantage n'était pas rentable pour les agriculteurs dans 29 % des cas. Le warrantage peut également lier les organisations d'agriculteurs avec les institutions de micro-finance. Le système de warrantage a considérablement augmenté à travers le Sahel au cours de la dernière décennie, en particulier au Niger.

Source : Afrique Verte (2010)

Cet examen des aspects liés au marché de la crise alimentaire de 2010 au Tchad établit clairement que les ménages très vulnérables ne peuvent pas compter sur les marchés pour assurer la disponibilité de la nourriture, ou pour empêcher la hausse spectaculaire des prix. Au-delà de l'aide alimentaire, d'autres formes d'intervention publique sont essentielles pour contrôler les prix très volatiles et réguler les marchés. Il existe d'importantes questions de coût, de distribution, de ciblage et de gouvernance à examiner. Un système national de stocks régulateurs est un instrument important pour répondre aux grandes défaillances du marché, assurer la distribution et réguler les prix.

Les marchés réagissent à la demande, pas au besoin. L'exemple du Tchad montre nettement que les marchés, quand ils fonctionnent, répondent à la demande et non pas aux besoins. L'annexe C3 fournit une analyse détaillée qui indique que la dépendance envers les forces d'un marché non régulé pourrait accroître la vulnérabilité et l'insécurité alimentaire des ménages pauvres à travers le Sahel.

Le rôle des réserves alimentaires. Les stocks alimentaires peuvent être un outil précieux pour améliorer l'accès et la distribution de nourriture et pour stabiliser les prix. Ils peuvent soutenir les petits exploitants agricoles du Sahel en les aidant à anticiper les prix de leurs marchés, et en contrant les forces du marché concentrées sur la vente et la distribution de céréales. Les stocks alimentaires peuvent contribuer à un meilleur fonctionnement des marchés locaux, nationaux et régionaux, où les ressources privées manquent. Les stocks de réserve permettent de compenser les déficits en devises étrangères (qui rendent les importations difficiles), atténuer les chocs de l'offre ou les pics de la demande, et faciliter la réponse humanitaire aux crises alimentaires. Les réserves peuvent également aider les pays à mieux faire face au changement climatique et à son impact sur la production et l'approvisionnement alimentaire¹⁰⁵.

Au Sahel, des stocks de sécurité alimentaire sont déjà en place pour accroître la disponibilité et l'accès aux denrées alimentaires des ménages vulnérables en période de crise alimentaire provoquée par la sécheresse ou d'autres catastrophes. Cependant, la plupart de ces réserves sont insuffisantes en taille, même pour les cas d'urgence, (en particulier au Tchad). En fait, ce qui fait défaut, c'est un supplément de stock de stabilisation des prix pour acheter des denrées alimentaires lorsque les prix sont bas, pour réduire l'offre et vendre lorsque les prix sont élevés, pour exercer un contrôle continu sur les prix du marché¹⁰⁶. Cela peut contribuer à protéger les revenus des agriculteurs et à atténuer l'effet des fortes hausses de prix sur les consommateurs. Toutefois, comme ce type de stockage impose de réguler les prix, ils sont politiquement moins acceptables que les stocks de sécurité. L'annexe C3 explique pourquoi les stocks régulateurs alimentaires de stabilisation des prix ont été abandonnés au Sahel depuis les années 1980.

Changement d'attitudes. Depuis la crise des prix alimentaires de 2008, il y a eu un changement majeur dans le débat sur la sécurité alimentaire et le rôle des stocks de nourriture. Initialement, le débat relevait essentiellement de positionnements idéologiques (être pour ou contre la régulation). Désormais, le discours reconnaît la nécessité des stocks, et se concentre davantage sur la faisabilité technique, politique et institutionnelle des instruments de régulation du marché, des stocks alimentaires principalement¹⁰⁷.

Au Sahel, il y a une reconnaissance croissante du fait que les réserves alimentaires stratégiques pourraient jouer un rôle important pour réguler le marché, afin d'améliorer la sécurité alimentaire. Le Club du Sahel et d'Afrique de l'Ouest (CSAO) a entamé des discussions sur les réserves de sécurité, et a organisé un forum à la fin 2010 en Afrique de l'Ouest sur ce sujet. Le CILSS a mis en place un système d'information pour les réserves de nourriture CILSS et les États de la CEDEAO. L'agence de développement allemande GTZ a

organisé un séminaire en Afrique, en septembre, sur les mécanismes de contrôle de la volatilité des prix, y compris les réserves alimentaires régionales, et les régimes d'assurance¹⁰⁸. Il reste néanmoins à élaborer une vision qui déterminera les modes de structuration d'un tel système, en particulier en s'appuyant sur les règles de l'Organisation mondiale du commerce¹⁰⁹.

Une grande leçon tirée de 2010 est que, tant qu'il n'y a pas de mécanismes de régulation des marchés et de contrôle de la volatilité des prix en place, les systèmes nationaux actuels de prévention et d'atténuation des crises alimentaires au Sahel resteront trop étiés et inefficaces. Face aux prix élevés et aux défaillances du marché, les investissements en matière de RRC et l'utilisation des programmes de protection sociale, seront également limités.

Le potentiel et les limites des stocks alimentaires pour répondre à la volatilité des prix au Sahel ont besoin d'être analysés et testés au niveau régional, national et local. À court terme, la capacité de promouvoir la sécurité alimentaire pourrait être grandement améliorée tout simplement par le maintien de quantités bien plus importantes de denrées alimentaires dans les stocks nationaux existants, pour utilisation lors de la prochaine crise alimentaire.

3.4 Comment rendre plus performant le système d'alerte précoce

Bien que divers SAP au Sahel aient fourni un avertissement en temps opportun à la fin 2009 concernant une crise alimentaire potentielle, le système n'a pas généré de réponse rapide. Cette lacune est abordée dans la section 3.5.2 ci-dessous. Cependant, outre l'absence de réponse rapide, d'autres problèmes importants sont également à régler afin de faire du SAP un mécanisme plus performant de réduction de la vulnérabilité.

Un modèle de prédiction obsolète. Une fonction centrale des SAP est de prédire si une crise alimentaire va se produire. Toutefois, il est impossible de prédire une crise alimentaire sans un modèle précis de ses causes. Les enquêtes de vulnérabilité des différents SAP du Sahel, pour différentes zones de subsistance, sont souvent fortement pondérées en fonction des quantités de céréales disponibles par habitant, considérées comme un moyen d'estimer la sécurité alimentaire nationale. Ce parti pris d'estimer la sécurité alimentaire en se basant sur la production céréalière ne tient pas compte de la question de l'accès à la nourriture, ni du pouvoir d'achat des ménages pauvres, qui achètent 60 % ou plus de leur nourriture sur le marché. Bien qu'il soit important de connaître la disponibilité alimentaire totale, l'extrapolation des résultats au niveau des ménages suppose que la crise alimentaire peut être prédite sur la base d'un déficit alimentaire. Les données des AEM démontrent catégoriquement que le pouvoir d'achat (à savoir l'accès) est un modèle plus fiable pour la prédiction.

Des faiblesses dans l'évaluation de la vulnérabilité. Les SAP nationaux ont élaboré des indices composites de vulnérabilité pour cibler les zones géographiques à risque. Les outils de collecte de données et les variables évaluées sont très généraux (la pluviosité, les résultats de la saison agricole, le revenu, les marchés, la santé, la nutrition, etc.) On attribue à chacun de ces éléments une note par rapport à un d'un indice, dont le total donne le niveau de vulnérabilité dans une zone donnée. L'appréciation de l'importance relative à accorder à chaque variable et aux notes, n'est pas un processus très précis. Il est souvent fortement pondéré par la production céréalière, qui est plus facile à mesurer. La plupart des SAP n'ont pas encore intégré d'indicateurs de pouvoir d'achat qui se rapportent aux ménages les plus pauvres (c'est-à-dire, les termes de l'échange pour : le salaire journalier pour des céréales; les fagots de bois de chauffe pour des céréales; un poulet pour des céréales). De nombreux organismes, y compris de donateurs, n'ont qu'une confiance limitée dans les systèmes nationaux d'évaluation de la vulnérabilité.

Une différenciation insuffisante entre les crises transitoires et les situations d'insécurité alimentaire chroniques

aliments chroniques. Au Sahel, la réponse classique à une crise alimentaire reste une intervention de secours d'urgence. Peu est encore fait pour s'attaquer aux causes sous-jacentes. Les SAP existants n'ont pas encore élaboré de gammes de réponses plus diversifiées pour traiter les deux aspects, transitoires et structurels, de l'insécurité alimentaire et identifier clairement les ménages les plus exposés au risque. Le suivi de la vulnérabilité se limite souvent au département ou à la province et concerne, rarement les niveaux inférieurs. Par conséquent, les « zones » vulnérables fournissent peu d'informations sur la situation au niveau local (dans les villages et campements nomades). Les AEM montrent qu'il existe une énorme disparité entre les ménages au niveau du village (dans un village donné). Les données des SAP ne font pas souvent de distinction marquée entre les différents niveaux de vulnérabilité au sein d'un département, et encore moins dans un village. L'absence de telles données sur la situation des ménages chroniquement vulnérables

représente une grande lacune. Les réponses aux crises basées essentiellement sur des données relatives au déficit alimentaire peuvent passer outre des catégories entières de personnes, les plus pauvres, en grand besoin, surtout dans les zones où la production est excédentaire.

Insuffisance du système de suivi et de rétroaction. Les SAP dans de nombreux pays du Sahel sont dépourvus de tout processus de suivi et de rétroaction. Un tel processus a pour but de renforcer la redevabilité, la transparence et de permettre aux acteurs clés de tirer les enseignements des expériences passées. Il y a peu d'informations sur l'impact des interventions de sécurité alimentaire auprès des groupes cibles. Il est difficile de savoir si la couverture de la réponse a répondu à tous les besoins ou d'apprendre ce qui s'est passé avec les groupes qui n'étaient pas ciblés et n'ont pas bénéficié de la réponse.

La multiplication des SAP peut générer des résultats ambigus qui ne permettent pas de parvenir à un consensus, compromettant la crédibilité et des réponses en temps opportun. L'un des tests d'efficacité des SAP repose sur leur capacité à prédire les événements futurs. Cependant, il existe au moins 3 différents SAP en place dans la plupart des pays (FEWS NET, PAM, FAO CILSS, et celui du gouvernement national). L'environnement politique dans lequel les résultats des SAP sont communiqués est souvent difficile. Ainsi, la fiabilité des données n'est pas garantie. La pondération des variables peut être faite différemment par chaque système ce qui peut aboutir à l'obtention de résultats différents. Un appel en faveur d'une action préventive peut être lancé, mais s'il manque de conviction, les donateurs ne seront pas convaincus outre mesure de la nécessité d'agir. Au lieu de cela, la tendance dominante à l'heure actuelle est « d'attendre et de laisser venir ». Les donateurs souhaitent être « absolument sûrs » de le l'intensité et de l'envergure d'un besoin. Or, lorsque la situation s'éclaircit, il est souvent trop tard pour engager une action préventive. Dans le cas de figure où les indicateurs d'alerte précoce affichent des données ambiguës, il serait préférable d'avoir les indicateurs « déclencheurs ». Il s'agit d'indicateurs auxquels il a préalablement été convenu de recourir afin de mettre en œuvre une réponse rapide aussitôt qu'ils auront donné l'alerte. Ceci permet d'éviter de passer à l'action avant qu'il soit trop tard.

L'évaluation de la vulnérabilité des catégories de personnes marginalisées itinérantes. Au fur et à mesure de l'évolution d'une crise alimentaire, la migration augmente, à commencer par celle des pasteurs et de leurs troupeaux et auxquels viennent s'ajouter les migrants des villages à la recherche d'un emploi. Si la situation s'aggrave, les femmes quitteront également leurs villages pour se rendre dans les zones urbaines. Les SAP au Sahel n'ont pas encore développé de méthodes efficaces pour évaluer la vulnérabilité et pour estimer les besoins en tenant compte des couches très mobiles de la population.

La promotion de la dimension communautaire des SAP dans le contexte de la décentralisation. De nombreux pays sahéliens ont entamé un processus de transfert des responsabilités politiques, administratives et budgétaires exercées au niveau national vers des structures locales. Cependant, un besoin subsiste concernant l'intégration des opérations des SAP dans les structures déconcentrées. Il est plus facile et plus efficace d'identifier avec précision l'incidence et les causes de l'insécurité alimentaire au niveau local en inscrivant son travail dans un cadre de subsistance. Ce travail au niveau local permet également l'identification et le ciblage de réponses plus diversifiées et donc plus adaptées aux différents besoins et aux capacités de la communauté, tant pour les interventions à court terme d'urgence que pour les actions à plus long terme en faveur de la résilience.

Le renforcement des capacités au niveau communautaire et la préparation à l'action. Pour que l'alerte précoce soit efficace, les communautés doivent recevoir des informations d'alerte précoce et savoir comment réagir face à ces avertissements. Ce qui implique de mettre systématiquement en place des programmes d'éducation et de préparation. Peu d'acteurs en relation avec les SAP semblent appuyer de tels programmes au niveau communautaire. En conséquence, les dirigeants locaux et les communautés menacées par les risques ne sont pas capables d'agir en temps opportun et de façon appropriée pour réduire le risque de perte de leurs moyens d'existence et de leurs biens.

3.5 Comment améliorer l'aide internationale

3.5.1 Les changements positifs dans l'approche de l'aide depuis 2005

La Stratégie pour le Sahel d'ECHO : Le changement positif le plus frappant dans le système d'aide au Sahel est l'élaboration d'une « Stratégie pour le Sahel » par ECHO en 2007. Tirant les enseignements de la crise de 2005, l'objectif fondamental d'ECHO était l'articulation efficace des instruments d'aide à court et long terme pour atteindre l'objectif d'une réduction durable des taux de malnutrition. La Stratégie pour le Sahel repose sur les 3 piliers suivants :

1. L'amélioration de la base de connaissances,
2. L'appui aux actions pilotes, innovantes et reproductibles pour réduire la sous-nutrition,
3. Un travail de plaidoyer pour sensibiliser les gouvernements et partenaires de développement aux questions de nutrition.

Le financement d'ECHO est suffisamment souple pour inclure une assistance au redressement post-crise, à l'eau, l'assainissement et l'hygiène, à la programmation de transferts d'argent en espèces pour les plus vulnérables, et à la RRC. ECHO a réussi à convaincre le gouvernement et ses partenaires de développement dans la région d'accorder une plus grande importance à la sécurité alimentaire et nutritionnelle¹¹⁰.

L'approche LRRD : La Commission européenne, l'un des principaux donateurs au Sahel, a créé une approche stratégique de l'aide visant à lier le secours, la réhabilitation et le développement (LRRD, Linking Relief, Rehabilitation and Development). La LRRD favorise des actions à court et à long terme, ainsi que des réponses harmonisées fondées sur une analyse conjointe des situations chroniques. Bien que représentant une évolution positive, la LRRD n'a pas de budget spécifique alloué et doit être financée par les instruments d'aide existants, lesquels ont des procédures et des objectifs différents. Dans le cadre de la LRRD, la bonne articulation entre eux de ces instruments d'aide pose un défi. L'aide humanitaire est fournie au travers de projets généralement menés par des organismes non gouvernementaux. De son côté, l'aide au développement adopte une approche programmatique plutôt que « projet » et est délivrée par les gouvernements. Il existe un décalage culturel important qui rend difficile la conciliation du principe humanitaire de besoin avec l'objectif de développement qu'est la « durabilité ». Cette lacune empêche les transitions au sein de la LRRD.

Un autre problème réside dans le financement du redressement. En effet, alors que l'origine du financement du « secours » et du « développement » est connue de tous, le « redressement » fait, quant à lui, souvent figure d'orphelin. L'annexe C4 fournit une analyse détaillée de la LRRD (sa justification, les progrès réalisés, les défis et les perspectives d'évolution).

Le WAHRF : L'agence d'aide britannique, la DFID, a fourni des financements considérables pour soutenir la RRC, en tant que réponse aux situations chroniques. Elle a soutenu des programmes pilotes limités sur la RRC au Sahel et elle disposait également d'un Fonds de secours humanitaire pour l'Afrique de l'Ouest (le WAHRF), mis en place pour assurer une réponse rapide. La DFID a fermé son bureau au Niger, ce qui fait que l'agence n'est plus directement au Sahel.

Le CERF : (Organisation des Nations Unies « Central Emergency Response Fund ») a été créé pour fournir des ressources rapidement afin d'aider les personnes touchées par les catastrophes naturelles et les conflits. En 2010, le CERF a dégagé des fonds pour le Tchad et le Niger.

Les programmes de transfert d'argent en espèces par l'UNICEF : En 2010, l'UNICEF a entrepris son premier projet de transfert d'argent en espèces dans certains départements du Niger, comme une alternative à la distribution de rations de protection.

L'évolution des modes de pensée par l'OCHA : Lors d'une visite dans la région en avril 2010, le Coordinateur des secours d'urgence de l'ONU, John Holmes, a rappelé à quel point il était important de s'attaquer aux causes profondes de la crise alimentaire récurrente dans la région : « La crise alimentaire actuelle, cinq ans après la dernière urgence, montre que sans une action conjointe entre le développement et les acteurs humanitaires pour aider les gouvernements à résoudre les problèmes structurels, il deviendra de plus en plus difficile de contenir ces crises récurrentes, qui contribuent tant à saper les progrès économiques et sociaux au Sahel¹¹¹. » Cette même perspective a été reprise par son successeur, Valérie Amos, lors d'une visite au Sahel en octobre 2010, qui a déclaré : « Nous devons maintenant être bons dans la création de

passerelles entre les secours d'urgence et le développement¹¹²». Pour OCHA, il reste encore beaucoup à faire pour la mise en pratique de ces idées sur le terrain.

3.5.2 La réponse à la crise de 2010 : Trop peu, trop Tard

Malgré ces changements encourageants, la réponse globale au Sahel en 2010 a été trop dérisoire, trop tardive. Lors d'une réunion inter-agences à Niamey, à la mi-janvier 2010, les risques d'alerte précoce ont été minimisés par plusieurs organismes dont la mission principale était pourtant d'apporter une réponse rapide et appropriée. L'ONU a déclaré la crise seulement au début du mois de mars 2010. Le PAM a attendu jusqu'à juillet 2010 avant de lancer sa propre opération d'urgence (EMOP). La lenteur de la mobilisation des ressources suffisantes n'a pas permis de se conformer à la norme prévoyant la protection des moyens d'existence et des actifs des ménages vulnérables.

Dans un article publié dans *The Lancet*, Sam Loewenburg cite des responsables des agences d'aide humanitaire ayant déclaré que de nombreuses souffrances humaines et pertes de biens auraient pu être épargnées si les donateurs internationaux avaient tenu compte des avertissements concernant l'imminence d'une crise et envoyé plus d'argent plus tôt. Des distributions d'argent et de nourriture supplémentaire auraient permis de préserver les moyens d'existence des petits fermiers et des pasteurs pour les aider à faire face aux mauvaises pluies et aux prix élevés des denrées alimentaires qui ont provoqué la crise. Sam Loewenburg cite également Guido Cornale, le chef de la mission de l'UNICEF au Niger¹¹³: «Les donateurs auraient pu donner plus tôt et en plus grande quantité, et la crise n'aurait pas atteint le niveau de gravité qu'elle a atteint à présent ».

Selon Sam Loewenburg, nombre des dynamiques en présence en 2005 étaient encore à l'œuvre. Tout comme celle de 2005, la crise de famine de 2010 n'a pratiquement fait l'objet d'aucune couverture médiatique alors qu'elle se trouvait dans ses premières phases. Il y a eu un article paru dans *The New York Times* sur le coup d'état au Niger, un article publié dans *The Independent* sur l'appel élargi de l'ONU, et une mention de 96 mots dans *The Guardian*. Les organismes d'aide ont observé que le manque d'intérêt des médias avait directement influé sur l'intérêt et le financement accordés par les gouvernements des pays riches à la crise : « Les donateurs ont réagi trop lentement. Les donateurs ne donnent pas dans un but préventif. Ils attendent que la catastrophe soit évidente pour donner » a ainsi déclaré Cornale de l'UNICEF¹¹⁴.

Toutefois, Loewenburg note que les donateurs ont répondu plus tôt qu'en 2005. Un exemple en est la Commission européenne a commencé tôt à sensibiliser et à mobiliser l'aide. : Vers la fin de l'année 2009, elle a fait une première allocation de 10 millions d'euros pour aider les partenaires à mettre en place des mesures d'atténuation et de préparation. Le financement d'ECHO a contribué à assurer la disponibilité et la distribution à grande échelle des ATPE et a facilité l'utilisation à grande échelle des transferts en espèces aux plus vulnérables. Au total, la Commission européenne a alloué 108,9 millions d'euros d'aide humanitaire dans sa réponse à la crise¹¹⁵. La DFID a donné environ 24 millions de dollars en aide aux pays du Sahel. Cependant, les autres principaux bailleurs de fonds institutionnels tels que l'Australie, le Danemark, le Canada, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède, ont consacré relativement peu, compte tenu de leur « juste part » calculée en fonction de la taille de leurs économies et populations respectives.

Alors que les donateurs tels que la DFID, l'ECHO, l'OFDA et l'Espagne ont finalement tous apporté un financement significatif pour le Sahel, principalement pour le Niger, la mobilisation des fonds pour l'ouest du Tchad et le nord du Mali s'est avérée beaucoup plus difficile. Dans l'ensemble, à la mi-juillet, le Plan d'action humanitaire d'urgence révisé de l'ONU pour le Niger, qui s'élevait à un montant de 371 millions de dollars, n'était financé qu'à hauteur de 38 %¹¹⁶. Toujours en juillet, le Mali n'avait reçu que 23 % des fonds demandés¹¹⁷. Ceci a empêché les organismes d'aide de s'engager dans les actions de prévention de grande ampleur qui auraient permis d'éviter l'aggravation de la crise. Sam Loewenburg estime que le financement nécessaire pour faire face à la catastrophe au moment où elle a atteint un stade avancé, était presque le double de ce qu'il était lorsque la crise a commencé.

Il y a également eu d'importants retards dans l'expédition de l'aide alimentaire vers de nombreuses régions atteintes, notamment au Tchad. Ce fut le cas, en particulier, des 50 millions de dollars d'aide alimentaire apportée par les États-Unis : les denrées ayant été achetées sur le marché domestique américain, l'acheminement de l'aide a duré 3 à 5 mois et plus d'un tiers de cette aide alimentaire n'était pas encore parvenu à destination en août 2010. Dans toute la région, les distributions du PAM ont été retardées de plusieurs mois. Les distributions qui ont pu être réalisées, ce sont souvent avérées inadéquates pour couvrir

les besoins croissants. Au Tchad, des demandes de stocks de denrées alimentaires supplémentaires ont bien été faites, mais seulement au mois de mars. Ce qui a reporté l'arrivée d'une grande partie de ces denrées à la fin de mois de juillet/au début du mois d'août, soit bien trop tard pour nombre de personnes. Cela a, en outre, entraîné une diminution des rations.

En résumé, malgré les informations disponibles au sein des systèmes d'alerte précoce, la plupart des membres de la communauté internationale ont répété les mêmes erreurs que celles commises lors des crises alimentaires antérieures. La lenteur de la réponse a entraîné une détérioration de la situation, des souffrances évitables, la perte de leurs biens par les ménage pauvre (tant dans les zones pastorales qu'agricoles), une augmentation considérable des besoins et une augmentation significative des coûts.

3.5.3 La qualité de l'aide

La confiance placée dans l'aide alimentaire en nature : Le PAM et les autres donateurs ont toujours manifesté une confiance excessive dans l'aide alimentaire en nature au Sahel. En 2010, l'aide alimentaire était encore considérée comme la réponse naturelle et automatique à l'insécurité alimentaire sévère dans la région. Malgré l'explosion des programmes reposant sur le transfert d'argent, de nombreux officiels, tant au niveau national que régional, semblaient peu familiarisés avec le concept de protection des moyens d'existence. La délivrance de l'aide alimentaire, que celle-ci soit acheminée à partir de l'étranger ou achetée dans la région, a toujours été entachée de retards considérables pour les personnes dans le besoin.

Une attention insuffisante apportée aux besoins des communautés pastorales : Comme en 2005, une attention insuffisante a été accordée à la dimension pastorale de la crise. La réponse dans les zones pastorales n'a impliqué qu'une faible proportion de l'aide totale des donateurs, et cette réponse est arrivée trop tard. Ceci peut être expliqué par des différences de calendrier (la crise en zones pastorales a démarré et pris fin plus tôt), le manque d'informations disponibles, la plus grande complexité de l'intervention dans ces zones et un faible niveau de priorité et d'intérêt de la part des gouvernements et des donateurs.

Cibler l'aide d'urgence : La quantité d'informations et la qualité des analyses (telles que les données ventilées par genre et les études de marché sérieuses) n'étaient pas adaptées pour assurer que les ressources seraient bien ciblées et suffisantes. Les évaluations de la vulnérabilité des ménages n'ont pas suffisamment pris en compte le classement des ménages par niveau de richesse à travers les études de l'AEM.

Faiblesse de la coordination de la livraison de l'aide: Le point de vue du personnel des ONG consulté pour cette étude est que la coordination de l'aide fournie au Sahel n'a pas fonctionné de manière assez efficace pour assurer la distribution la plus rapide et appropriée possible de l'aide. Ainsi, l'OCHA, qui était chargé d'identifier les lacunes et les besoins et de coordonner entre eux les efforts du gouvernement, des Nations Unies et des ONG ; mais dont la capacité du personnel a été jugée insuffisante dans la plupart des pays touchés, en particulier au Mali. Au Niger, l'OCHA était présente, mais aurait dû renforcer sa capacité face à la crise afin de jouer un rôle de coordination humanitaire complet et efficace. Au Tchad, les mécanismes de coordination et les ressources étaient très majoritairement concentrés dans l'est du pays. Toujours au Tchad, il n'y avait pas suffisamment de capacité institutionnelle « supplémentaires » pour répondre à la crise alimentaire dans l'ouest et au centre du pays.

Des difficultés continues pour intégrer le travail humanitaire et de développement: En 2010, il y a eu un manque de coordination entre les structures gouvernementales chargées des politiques agricoles et pastorales et les responsables des interventions d'urgence. Il n'y avait pas de mécanisme permettant à ces acteurs de travailler ensemble vers les mêmes objectifs, dans un contexte de crise récurrente et structurelle. Souvent, les mêmes institutions participaient à la fois à des organes de développement à long terme et à des organes de coordination d'urgence, mais pas nécessairement avec les mêmes représentants.

La liaison entre les réponses à long, moyen et court terme : La communauté humanitaire internationale n'a pas suffisamment réformé son système d'aide pour répondre aux besoins alimentaires aigus dans un contexte de vulnérabilité chronique et à long terme. Les liens entre une réponse à court terme et des mesures à moyen et long terme afin de renforcer la résilience aux chocs futurs, ont commencé à changer mais restent inadéquats. Actuellement, le système d'aide au Sahel demeure conçu pour se concentrer surtout sur les besoins immédiats, et non pas sur la réduction des risques à long terme. Les instruments clés tels que les SAP, les réserves nationales de céréales, la Charte de l'aide alimentaire, sont toutes orientées principalement vers les interventions d'urgence. L'architecture de l'aide continue à appuyer les gouvernements avec des

interventions post-crise qui aident les gens à faire face après la catastrophe, plutôt qu'avec des mesures de prévention et d'atténuation visant à aider les gens à renforcer leur résilience en prévision de la prochaine crise. Il existe toujours un écart entre l'humanitaire et le développement ainsi qu'un besoin de rendre les programmes de filets de sécurité (protection sociale) plus axés sur le développement plutôt que sur le seul aspect humanitaire. .

Une accentuation insuffisante de la RRC : Un exemple majeur de ces liens inadéquats est illustré par le fait que jusqu'en 2009, l'Union européenne, le plus important donateur mondial n'avait pas de cadre stratégique et ne faisait pas entendre une voix unique pour diriger son aide à la RRC vers le Sahel. Jusque récemment, l'action de l'UE en matière de RRC était évaluée comme étant « non stratégique » dans la mesure où elle reposait essentiellement sur une approche programmatique « ad hoc », souvent non coordonnée et inadéquate. Bien que le Cadre d'action de Hyogo fournisse des orientations harmonisées pour la RRC, il n'est pas facilement utilisable à des fins de coopération au développement. L'approche de l'UE n'a pas fait assez pour lier la RRC au changement climatique. Les avantages et les synergies que représente le lien entre la RRC et d'adaptation ne sont pas systématiquement identifiés ni exploités¹¹⁸. Alors que l'UE a très récemment adopté une politique de la RRC, beaucoup reste à faire pour l'appliquer.

Les dimensions urbaines de la vulnérabilité et de la faim : La réponse de l'aide n'était pas suffisante pour répondre aux besoins d'urgence dans le milieu urbain, où la situation était aussi mauvaise. Les acteurs présents au Sahel ne se sont pas suffisamment concentrés sur ces lieux. Pourtant, de nombreuses personnes ont migré des zones rurales vers les villes en 2008, suivies d'une autre vague en 2010.

Générer un esprit d'appropriation des programmes d'aide : Un certain nombre de programmes ont été proposés par les bailleurs de fonds, mais ces initiatives souffrent souvent d'un manque d'engagement véritable de la part du gouvernement. Ceci rend difficile la mise en œuvre durable des programmes. Le défi qui se pose à l'amélioration de la qualité de l'aide est de savoir comment intégrer l'approche actuelle des projets à court terme aux programmes quinquennaux à plus long terme, au sein d'un mécanisme d'appui budgétaire, tout en assurant la redevabilité par rapport aux résultats par un meilleur suivi de l'aide budgétaire fournie. Il est nécessaire de mieux identifier et soutenir les « représentants » au sein de la structure gouvernementale, à savoir, les responsables politiques ayant l'envergure nécessaire pour faire avancer les approches innovatrices.

Un soutien insuffisant au renforcement des capacités administratives et institutionnelles du gouvernement : Le manque d'appui à la décentralisation affecte la qualité et la durabilité des programmes d'aide.

Continuer à concentrer l'aide sur la croissance économique classique pour les Stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) : Les stratégies nationales de réduction de la pauvreté (SRP) au Sahel, sont fortement influencées par le paradigme néolibéral de l'aide au développement. Elles ont peu changé depuis qu'elles ont été analysées dans l'étude Beyond Any Drought. Jusqu'en 2008, les politiques de SRP au Niger ne sont pas parvenues à atteindre les objectifs consistant à prévenir l'augmentation des niveaux de pauvreté. Dans la nouvelle Stratégie de réduction de la pauvreté du Niger pour la période 2008-2012, les changements importants suivants ont été introduits : l'inclusion d'objectifs nationaux pour réduire la malnutrition ; la réduction des risques grâce à l'adaptation au changement climatique ; la réduction de l'écart entre les riches et les pauvres pour un développement plus équitable ; une meilleure identification de la plupart des catégories de population vulnérables ; une protection sociale pour les familles les plus vulnérables ; et une meilleure maîtrise du taux de croissance démographique. Toutefois, la SRP reste peu performante pour fournir des stratégies concrètes et complètes sur la façon de lutter contre la vulnérabilité et réaliser ces objectifs . Elle est encore essentiellement orientée vers les principes néolibéraux de « l'avantage concurrentiel » en modernisant la production dans les zones favorisées et en générant des exportations ; ceci, dans le but de générer un taux de croissance économique annuelle de 6 %.

3.5.4 Le volume ou la quantité de l'aide au Sahel

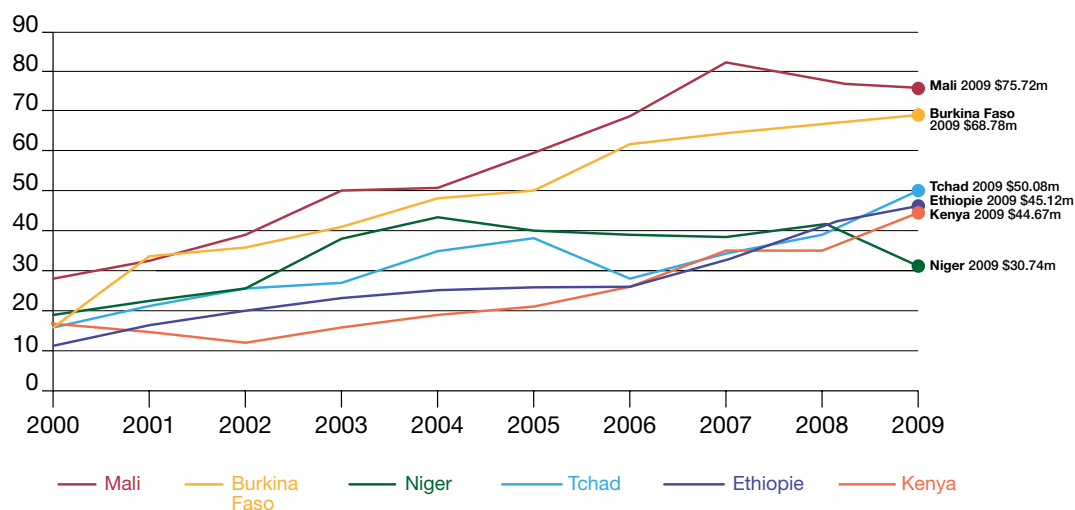
L'illustration 10 montre l'évolution de l'Aide au développement d'outre-mer (ODA) par habitant pour le Niger, le Mali, le Burkina Faso et le Tchad. Il permet également une comparaison avec la quantité d'aide par habitant reçue par l'Éthiopie (qui dispose d'un important programme de protection sociale) et le Kenya.

La tendance générale indique une augmentation de l'aide par habitant, dans tous les pays, à l'exception d'une réduction significative au Niger après 2008. Le Mali et le Burkina Faso ont les taux d'aide par habitant

les plus élevés, avec respectivement 77, 72 millions de dollars et 68,70 millions de dollars. Le Tchad reçoit une aide par habitant bien moindre : 50,08 millions de dollars. Il s'agit d'une préoccupation, car la plupart de cette aide est utilisée pour financer la crise majeure dans la partie orientale du Tchad. Il convient de noter que les données sur les flux d'aide sont souvent complexes en raison des situations d'urgence, de l'allègement de la dette et d'autres facteurs. Ces données n'ont pas été évaluées en profondeur, mais le graphique montre les grandes tendances. La comparaison avec l'Éthiopie et le Kenya indique que les flux d'aide reçus par habitant au Sahel restent similaires à ceux des autres pays d'Afrique.

ILLUSTRATION 10

Comparaison de la quantité de l'aide en US\$ per capita des pays sélectionnés du Sahel avec l'Éthiopie et le Kenya 2000-2009



Source: OECD/DAC Database

Malgré de modestes augmentations de l'aide par habitant, Martin Leach, chef de l'Unité Conflit et Assistance Humanitaire à la DFID, reconnaît que le développement à long terme et l'assistance agricole à la région du Sahel sont encore inadéquats¹²⁰. En outre, le financement de la RRC et de la nutrition reste également insuffisant.

Un manque de financement spécifique à la RRC : Cette inadéquation du financement de l'aide est particulièrement évidente pour la RRC. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), seulement 0,14 % de l'aide totale a été spécifiquement consacré à la RRC en 2007. Le financement de la RRC reste à petite échelle au Sahel. Les politiques et programmes à long terme n'intègrent pas encore de soutien coordonné à la planification des événements imprévus pour réduire les risques et prévenir les catastrophes. Les programmes existants démontrent la valeur de la RRC, mais il s'agit généralement de projets pilotes, soutenus par des ONG.

En règle générale, le soutien des donateurs au Sahel est réparti entre deux « caisses ». Une caisse destinée au financement des urgences, dont l'exécution et l'impact sont à court terme. La deuxième caisse est destinée au développement à plus long terme. Ceci est souvent utilisé pour les services gouvernementaux tels que l'éducation, la santé et le développement des infrastructures. Or la RRC se situe entre les deux. Il s'agit d'un problème qui n'est pas spécifique au Sahel : au niveau mondial, 7,5 % de l'aide totale vont aux secours humanitaires, dont moins de 2 % à la DDR. Sans un financement spécial pour la RRC, les ressources financières doivent être puisées dans une caisse d'urgence, ce qui n'est pas sans conséquences : Tout d'abord, la réponse aux catastrophes et la RRC sont trop souvent sans lien avec les projets de développement, même lorsque les besoins humanitaires et la pauvreté chronique sont étroitement liés. Ensuite, les agences sont réticentes à investir dans la RRC avec uniquement le financement à court terme que les donateurs humanitaires peuvent fournir.

Le sous-financement de la nutrition: Un problème similaire existe en matière de nutrition. Classiquement, le financement du traitement de la malnutrition aiguë en période de crise sort de la caisse humanitaire, qui

tend à être à court terme. Le financement du développement lié à la nutrition est souvent uniquement destiné au ministère de la Santé, pour lequel la nutrition est souvent une faible priorité. Il est fréquent qu'il n'y ait pas de fonds dédiés à la lutte contre la malnutrition dans les budgets nationaux. Avec la stratégie d'ECHO pour le Sahel, cela commence à changer, mais la question fondamentale de savoir comment financer une approche multisectorielle globale intégrée de la nutrition est une lacune majeure dans l'architecture actuelle de l'aide au Sahel.

L'agriculture agro-écologique est un autre thème sous-financé. En 2009, seulement 14 % des projets soutenus par l'Union Européenne, (par l'intermédiaire de son fonds spécial d'un milliard d'euros pour la sécurité alimentaire des agriculteurs vulnérables), comportaient un volet agro-écologique, tandis que 51 % comportaient un volet agro-chimique¹²¹. Les bailleurs de fonds consacrent actuellement deux fois plus aux efforts d'intervention d'urgence qu'à l'agriculture. Toutefois, la prévention des pertes de récoltes au moyen d'investissements agricoles proactifs est estimée coûter par personne environ un quinzième autant que l'envoi d'aide alimentaire aux personnes souffrant de la faim, une fois que la production agricole locale s'est effondrée¹²². Les agriculteurs qui vivent sur des terres marginales sont largement négligés, comme l'ont été les stratégies agricoles durables.

Enfin, selon de nombreuses personnes interrogées pour cette étude, un autre défi concerne la capacité d'absorption des gouvernements nationaux, et comment faire naître un véritable sentiment d'appropriation nationale des nouvelles initiatives majeures, conformément à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Cette problématique va de pair avec celle de la gouvernance efficace et la faiblesse des capacités institutionnelles au niveau national et décentralisé du gouvernement. Bien qu'il soit tentant de proposer, comme Frédéric Mousseau le fait dans « Le Sahel: Un prisonnier de la famine? » un « Plan Marshall » pour le Sahel, les questions liées à la gouvernance, à l'appropriation et à la capacité d'absorption ne peuvent pas être mises de côté, malgré les besoins urgents.

3.6 Les défis à long terme : La croissance démographique, la sécurité, et les conflits

3.6.1 La croissance démographique

Il existe une relation complexe entre la croissance démographique et la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Un certain nombre d'analystes soutiennent la position d'Ester Boserup, qui a été l'une des premières à avancer que la pression démographique est une condition préalable du progrès agricole de même qu'un stimulus économique utile à l'innovation technique¹²³. Certes, il serait trompeur d'attribuer l'insécurité alimentaire croissante au Sahel aux seuls niveaux élevés de la croissance démographique et d'en faire un argument en faveur de la promotion de la planification familiale. Ainsi, le rapport « La pauvreté et la faim » de la Banque mondiale, en 1986, a souligné l'importance que revêtait le pouvoir d'achat plutôt que la croissance démographique (plus rapide que celle de l'approvisionnement en nourriture) comme mécanisme causal de la faim et de la pauvreté.

Cependant, alors que les théories néo-malthusiennes sont fortement critiquées par Boserup et d'autres, cela ne signifie pas qu'il n'existe aucune relation entre l'augmentation de la population et la vulnérabilité à la faim et l'insécurité alimentaire. Presque toutes les analyses de la pauvreté et de la vulnérabilité au Sahel citent l'effet de la diminution de la superficie de la terre par ménage la réduction de la fertilité du sol et du rendement des cultures comme étant liées à la croissance rapide de la population. L'annexe C5 revient sur la controverse au sujet de la relation entre la croissance démographique, la production agricole et l'insécurité alimentaire.

La plupart des agences travaillant au Sahel semblent convenir que les efforts pour réduire l'insécurité alimentaire et nutritionnelle n'auront que des résultats temporaires, si les taux de croissance extraordinairement élevés de la population ne s'arrêtent pas. Un informateur pour ce rapport a déclaré: « Personnellement, je considère cela comme l'une de ces hypothèses-tueuses que l'on retrouve sur le côté droit des cadres logiques, telles que « pas de sécheresse » (cité comme un facteur externe qui ne peut pas être traité). Les personnes interrogées pour ce rapport, y compris les organisations qui font la promotion de la planification familiale, reconnaissent que peu est fait pour développer des programmes efficaces pour soutenir la planification familiale et les services d'espacement des naissances au Sahel. Cependant, il y en a grand besoin. Ce sont souvent les femmes elles-mêmes qui demandent des services de planification familiale pour prévenir les grossesses non désirées. Ceci est vrai au Niger, où le taux de fécondité totale est de 7,1 enfants par femme. Le taux de prévalence contraceptive est seulement de 6,6%¹²⁴.

Une faiblesse criante dans l'approche de l'aide au développement pour répondre à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique est le faible niveau de soutien aux programmes intégrés de santé reproductive et maternelle. Il faut des programmes qui s'attaquent de front aux contraintes culturelles et économiques qui font de la planification familiale un important défi. Bien qu'il soit probable que la demande de planification familiale augmente, parallèlement à l'augmentation du nombre croissant de femmes et d'hommes en âge de procréer, le financement de ces programmes a diminué au cours de la dernière décennie, représentant à 2,6 % de l'aide totale pour la santé en 2009.

Au Niger, CARE UK est l'une des rares organisations internationales qui ait développé progressivement un modèle innovateur à long terme, fondé sur les droits humains, pour intégrer la santé reproductive et maternelle, le conseil, les services de planification familiale et le renforcement du pouvoir des femmes dans les activités économiques (des groupes d'épargne et de crédit féminins). CARE UK cherche aussi à changer directement les comportements des hommes, tout en les sensibilisant aux droits des femmes et en encourageant une communication améliorée au sein du couple sur la santé sexuelle et reproductive¹²⁵.

Le manque d'attention du gouvernement et des organismes internationaux face aux questions démographiques représente un défi de taille. L'augmentation du financement et de la recherche opérationnelle sont nécessaires pour élaborer des programmes efficaces qui apportent des changements de mentalités et de pratiques culturelles en matière de santé reproductive.

Pour des raisons trop complexes à explorer ici, les ménages les plus pauvres continuent souvent à considérer les grandes familles comme une protection contre le risque. Les enfants sont une forme d'assurance contre les risques. En d'autres termes, la croissance rapide de la population elle-même n'est pas la cause directe de l'insécurité alimentaire, mais c'est la persistance de la faim et la pauvreté qui favorise la croissance démographique élevée. D'une manière générale, les politiques de planification familiale semblent avoir peu de succès et il en sera ainsi tant qu'il n'y aura pas d'amélioration des moyens d'existence qui fasse que la faim chronique ne soit plus une menace¹²⁶. Les programmes qui intègrent la planification familiale, l'amélioration des moyens d'existence des femmes et leur éducation, et qui réduisent la vulnérabilité sont un bon moyen d'inciter à la limitation de la taille des familles. Le renforcement du pouvoir des femmes reste donc essentiel.

3.6.2 La sécurité

Un défi majeur est que de nombreuses régions à travers le Sahel sont devenues de moins en moins accessibles aux organismes d'aide, en raison du nombre croissant d'incidents liés à la sécurité (dans certaines régions du Mali, du Niger, de Mauritanie et du Tchad). Les modes d'intervention de l'aide doivent être adaptés à cet environnement de sécurité changeant, afin de continuer à intervenir dans ces zones très vulnérables à l'insécurité alimentaire et d'aider les personnes les plus exposées au risque. La fermeture des bureaux pour des raisons de sécurité dans de telles zones, réduit la capacité à mener des opérations efficaces et rapides.

3.6.3 Les effets cycliques de l'insécurité alimentaire chronique, des conflits/de la violence et de la fragilité de l'État

Les chocs qui accompagnent les urgences sont souvent précurseurs de bouleversements politiques et de violence, ce qui peut saper davantage la capacité de l'État à fournir les filets de sécurité nécessaires pour tenter de briser le cycle de l'insécurité alimentaire chronique. Dans certains pays sahéliens, les facteurs d'insécurité alimentaire chronique, la fragilité des États, les conflits et la violence se renforcent souvent mutuellement.

4 Les Chemins de la Résilience : une approche adaptée de l'aide pour le Sahel

L'examen des changements positifs intervenus depuis 2005 et des défis persistants au Sahel pour surmonter l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique indique les chemins de la résilience au Sahel. Mais en quoi la résilience consiste-t-elle exactement ? Quelle est sa pertinence dans un cadre conceptuel pour surmonter les causes profondes de la vulnérabilité ?

Bien que les gens sachent intuitivement que la résilience a trait à la résistance ou au fait de se remettre d'un mal, le terme reste assez abstrait. Il est employé de différentes manières. Ce concept a été très tôt utilisé dans le domaine de l'écologie, où il signifie souvent « un retour à un état antérieur ». Plus récemment, dans la littérature sur les écosystèmes et les sociétés (y compris au niveau du ménage et de la communauté), le terme de résilience a commencé à être employé pour désigner un potentiel, et souvent une opportunité, pour s'adapter avec succès aux changements d'une situation en développant un nouvel état. C'est pourquoi, le concept étendu de résilience, lorsqu'elle est appliquée à des systèmes sociaux, comprend la résistance à un choc, la récupération (le redressement), mais aussi une part d'adaptation et de changement transformationnel.

Par opposition aux concepts d'alerte précoce et de vulnérabilité, la résilience est un concept positif. L'alerte précoce vise à prédire la survenance d'une crise. La vulnérabilité vise uniquement à identifier quels ménages sont moins en mesure de faire face aux effets néfastes. Cela limite l'analyse seulement à la probabilité de d'être affecté. La résilience, quant à elle, est fondée sur le principe de capacité d'adaptation des gens. Elle facilite davantage l'analyse et la prescription d'actions pour traiter les causes profondes de la vulnérabilité.

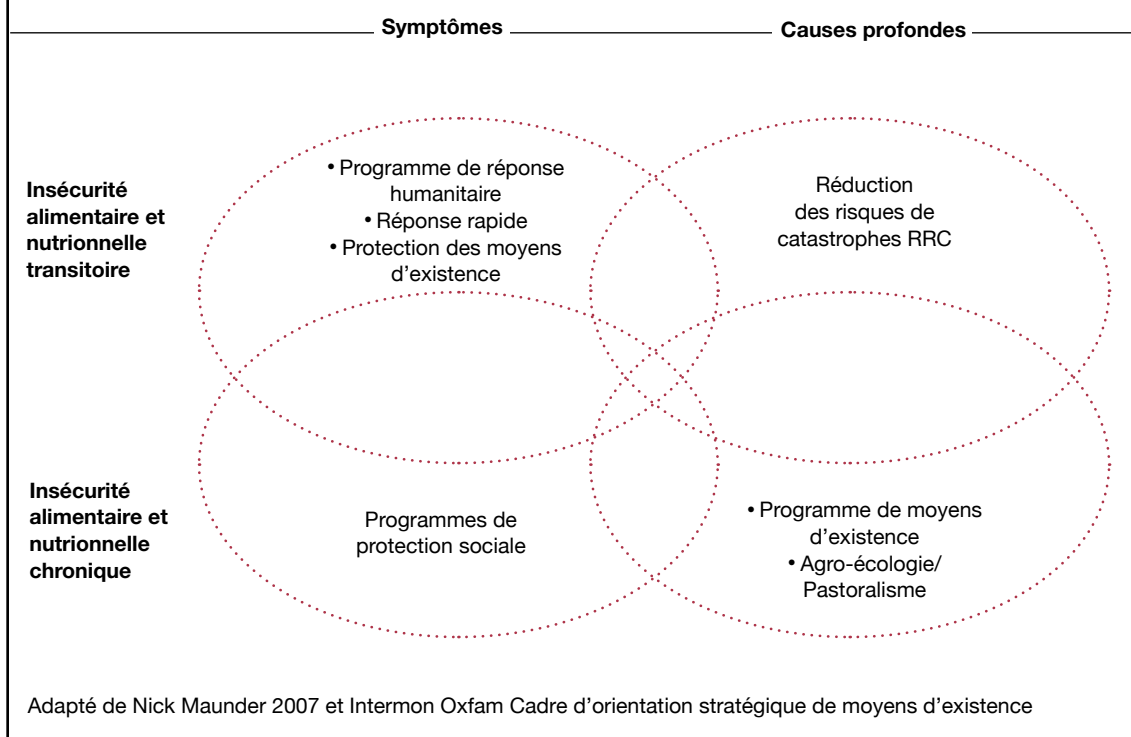
La résilience se réduit lorsque les droits et les biens des personnes ou des ménages se réduisent. Cela peut se produire de plusieurs façons :

- une réduction des éléments de la propriété (quand les cultures sont gâchées ou le bétail meurt)
- un changement défavorable dans les termes de l'échange (hausse des prix alimentaires, baisse des salaires, chute des prix des actifs)
- une réduction dans le transfert des ressources (les envois de fonds, les dons, les transferts sociaux).
- Avec le déclin de la résilience, des événements externes de plus en plus petits peuvent provoquer une crise. Les ménages à faible résilience peuvent sembler avoir préservé leur capacité à générer les ressources nécessaires à la sécurité alimentaire, mais un très faible choc causera amènera souvent le système de subsistance à dépasser un seuil critique précipitant les ménages à tomber dans l'insécurité alimentaire.

La résilience peut être augmentée par des stratégies de subsistance adaptables qui visent à renforcer ou à diversifier les droits grâce à l'expansion d'une gamme d'actifs productifs, ou par une amélioration des termes de l'échange, ou encore, par une augmentation des transferts de ressources. Lorsqu'il, s'agit de répondre à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, la résilience permet d'éclaircir – au sein d'un système intégré - des thèmes clés tels que la façon d'améliorer l'accès à la nourriture (c'est-à-dire le pouvoir d'achat) par les ménages pauvres, la façon de réduire les risques et le rôle du transfert de ressources (y compris l'aide humanitaire, les transferts sociaux).

En résumé, le renforcement de la résilience requiert une évaluation des capacités et des mécanismes que les ménages vulnérables utilisent pour s'adapter aux nouvelles conditions générées par une crise, afin de maintenir leur sécurité alimentaire¹²⁷. Une évaluation de la résilience et de la capacité d'adaptation permet d'orienter les ressources pour capitaliser sur les forces existantes (ou d'ouvrir de nouvelles zones d'assistance), pour prévenir et atténuer les chocs et pour améliorer le bien-être.

La résilience, par conséquent, permet à la programmation des filets de sécurité d'intégrer à la fois la dimension du développement et celle du travail humanitaire¹²⁸ (voir l'illustration 11):

ILLUSTRATION 11**Les chemins de la résilience: Intégration de l'action humanitaire et de développement**

Les enseignements tirés de 2005 et de 2010 indiquent que des mesures efficaces pour atteindre la résilience requièrent de traiter les dimensions aiguës d'une crise alimentaire (à travers une action précoce, la préparation humanitaire et la réduction des risques de catastrophe), tout en s'attaquant aux aspects chroniques à long terme, par la protection sociale et la promotion des moyens d'existence. Les actions de RRC se concentrent davantage sur l'alerte précoce ainsi que sur la prévention et l'atténuation des chocs. L'objectif est de protéger les moyens d'existence.

Cependant, ceci n'est pas suffisant pour traiter les causes structurelles de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique sur le long terme. Il faut pour cela investir dans des mesures de protection sociale et dans des formes appropriées de promotion des moyens d'existence. Comme le suggère les données issues des études réalisées dans d'autres régions d'Afrique, les mesures de protection sociale peuvent également contribuer à accroître les actifs des ménages pauvres par leurs effets indirects, lesquels favorisent les moyens d'existence.

En résumé, une conception holistique de la résilience offre un cadre pour guider une intervention multisectorielle progressive et à long terme. Ce cadre est conçu pour intégrer les travaux de l'aide humanitaire, la réduction des risques, l'adaptation au changement climatique et les travaux du développement. La résilience aborde donc tout autant les dimensions aiguës que chroniques de l'insécurité alimentaire. L'annexe D présente une discussion plus théorique sur le concept de résilience et aborde brièvement les récentes recherches effectuées par la FAO sur la façon dont la résilience peut être systématiquement évaluée.

5 Conclusions et Recommandations

5.1 Conclusions

5.1.1 Un changement est en cours, mais des paradigmes obsolètes continuent à influencer l'action

De nombreux décideurs de haut niveau, au Sahel - au sein du CILSS, des gouvernements - et nombre de donateurs (à l'exception notable d'ECHO), considèrent encore les niveaux élevés de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel comme étant « normaux » et en quelque sorte acceptables. Il y a un manque implicite de reconnaissance du fait que le Sahel est en proie à une crise chronique, mais « silencieuse ». Autant d'éléments qui interdisent de prendre les mesures énergiques nécessaires pour y remédier.

Le cadre conceptuel repose sur un continuum que l'on pourrait intituler « De l'aide jusqu'au développement » et qui place les « crises » à une extrémité, et la « normalité » à l'autre. C'est ce cadre qui domine encore au Sahel, malgré les prémices d'un changement. Or, un tel cadre sépare artificiellement les dimensions aiguës/temporaires des dimensions structurelles/chroniques de la crise alimentaire. Les outils et les actions d'aide humanitaire sont encore fortement influencés par le type de catastrophe « à déclenchement rapide » plutôt que par celui « à déclenchement lent ». Des progrès ont été réalisés, mais les changements consistant à développer des instruments de financement flexibles intégrés et dotés des ressources adéquates pour lutter contre la crise alimentaire et nutritionnelle sont inadéquats. L'approche LRRD de l'UE constitue une étape positive, mais elle a encore beaucoup à faire dans la pratique pour intégrer efficacement l'aide humanitaire et l'aide au développement.

5.1.2 Les systèmes d'alerte précoce s'attachent encore essentiellement à la disponibilité de la nourriture et ne parviennent pas à déclencher d'actions

Les systèmes d'alerte précoce au Sahel, malgré d'importantes limites et faiblesses, ont cependant fait retentir l'alarme dans tous les pays à la fin de l'année 2009. Pour diverses raisons, liées à des facteurs politiques et à des préoccupations quant à la fiabilité des données, les alertes n'ont pas mobilisé de réponse rapide. Les communautés ne sont elles-mêmes pas encore engagées directement dans la version décentralisée des SAP. Dans le système actuel, l'accent continu à être mis sur la disponibilité plutôt que sur l'accessibilité de la nourriture, laquelle est, selon les données dont on dispose, plus pertinente en termes de gestion. Les SAP doivent encore intégrer pleinement des critères liés au pouvoir d'achat des ménages vulnérables, en particulier pour les pasteurs et les migrants urbains.

5.1.3 L'échec de la protection des moyens d'existence et des biens

Malgré une amélioration au Niger, la réponse des gouvernements, de la plupart des donateurs, des agences de l'ONU et des ONG à la crise de 2010 était trop tardive et insuffisante pour faire face à l'ampleur des besoins. À l'exception d'ECHO, qui a mobilisé des ressources importantes vers la fin 2009 et a veillé à la disponibilité des « Aliments Thérapeutiques Prêts à Emploi » (ATPE) pour soutenir une campagne à grande échelle de traitement de la malnutrition aiguë sévère. Ceci a permis de sauver les vies de dizaines de milliers d'enfants. Cependant, on ne peut échapper à la sombre conclusion que l'effort collectif humanitaire, en n'agissant pas plus tôt et avec plus de ressources, n'a pas réussi à empêcher d'énormes souffrances. Beaucoup de ménages vulnérables, des hommes et des femmes, ont perdu la plupart de leurs biens productifs, se sont endettés, et se sont retrouvés plus que jamais pris dans la spirale de la faim chronique. Un énorme (et coûteux) effort d'aide à long terme est désormais nécessaire pour le redressement et pour répondre aux besoins du nombre important de personnes qui ont commencé à souffrir d'insécurité alimentaire chronique. Le niveau de préparation à la crise de 2009-2010 était insuffisant, en particulier au Tchad.

5.1.4 Attendre d'être sûrs

Le système humanitaire au Sahel présente une lacune de taille : il peine à développer un mécanisme redondant qui lierait l'alerte précoce à une réponse claire et stratégique, de façon à entraîner immédiatement la planification multi-acteur des imprévus et la mobilisation des ressources. L'attentisme des gouvernements, de l'ONU et de nombreux donateurs, qui attendent d'être « vraiment sûrs » de la portée et de la profondeur d'une crise alimentaire émergente (en se basant sur les données peu fiables des SAP) pour assumer la responsabilité de mobiliser des ressources importantes, représente une faille majeure dans le système. Pendant qu'ils attendent d'être vraiment sûrs, les risques et les conséquences de l'inaction glissent vers des millions de personnes parmi les plus pauvres au Sahel, lesquelles ne peuvent pourtant pas se permettre d'être exposées à un plus grand risque. Le calcul de la « certitude » doit changer. Les SAP devraient déclencher une réponse immédiate. À terme, un gain de clarté et de certitude peut jouer un rôle, non pas en décidant s'il convient d'agir ou pas, mais en ajustant la réponse, au fur et à mesure que d'autres informations sont mises à disposition. La nécessité d'obtenir un mécanisme de réponse qui fonctionne correctement est l'un des changements les plus urgents à mettre en œuvre. À défaut, la plupart des investissements réalisés dans le redressement et les efforts de développement à long terme visant à renforcer les moyens d'existence, et réduire les risques auront été perdus lorsque le prochain choc majeur surviendra.

5.1.5 La transition vers la programmation de transferts d'argent s'intensifie mais n'est pas encore assez répandue

Malgré des progrès significatifs, les transferts d'argent et de bons étaient sous-utilisés. La distribution de l'aide alimentaire, qu'elle soit livrée de l'étranger ou achetée dans la région, a entraîné des retards considérables pour les personnes dans le besoin, en raison de l'insuffisance des infrastructures et des problèmes logistiques. De nombreux exemples de transferts d'argent ont montré que cette méthode pouvait être un outil efficace pour répondre aux crises alimentaires au Sahel. Cette méthode peut aussi s'attaquer aux facteurs structurels qui sous-tendent la pauvreté et la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Pour les ménages les plus pauvres des transferts d'argent réguliers et prévisibles se sont avérés jouer un rôle essentiel, pour construire une résilience durable à long terme et pour échapper au cycle de la faim et de la pauvreté. Pourtant, la réponse humanitaire, notamment du PAM et des gouvernements, s'appuie encore essentiellement sur l'aide alimentaire.

5.1.6 L'approche agro-écologique est la clé pour la résilience de l'agriculture à petite échelle dans les zones marginales

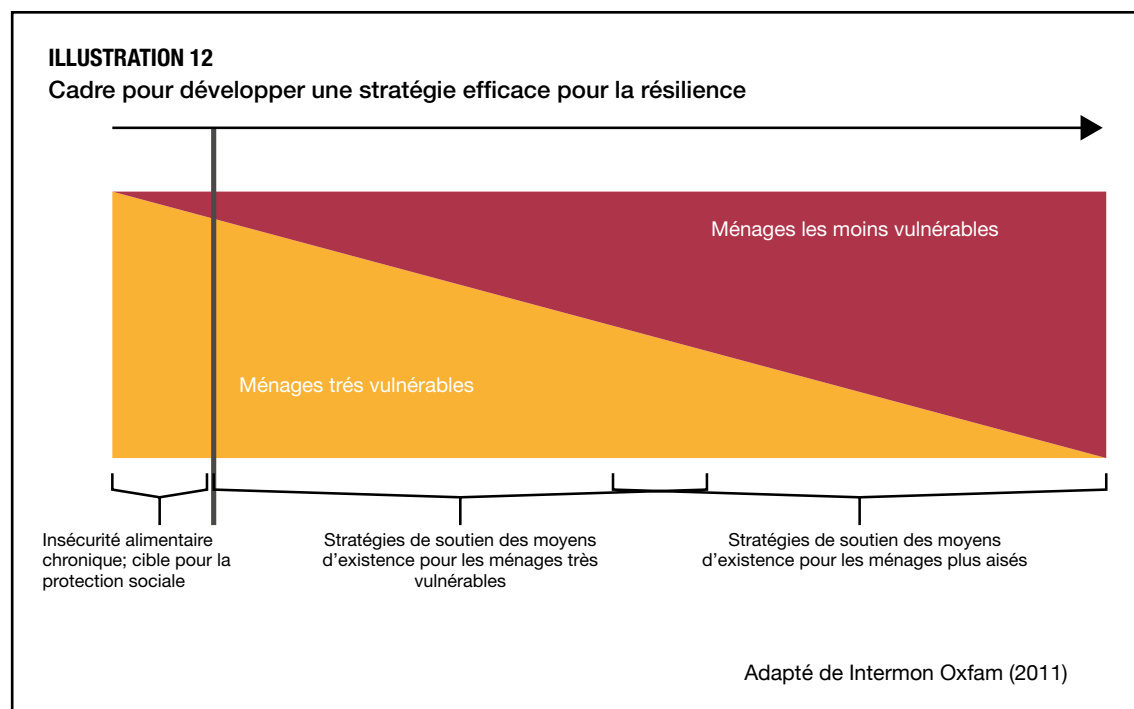
L'agroécologie est sans conteste un paradigme approprié pour l'agriculture à petite échelle dans des zones à risque du Sahel. Il existe des données bien documentées prouvant, que les techniques agroécologiques telles que l'agroforesterie (RNA), l'intégration de bétail, la conservation des sols et de l'eau, peuvent apporter de nombreux bénéfices. À charge pour elles d'être bien combinées et appliquées de sorte à favoriser l'accès des femmes aux biens productifs. Parmi les bénéfices susceptibles d'être tirés des techniques agroécologiques citons : le renforcement de la résilience des moyens d'existence, l'augmentation durable des rendements, la régénération de la base de ressources naturelles, l'augmentation des revenus et l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages. Des techniques complémentaires de réduction des risques sont l'amélioration du stockage, le maraîchage à la saison sèche, les systèmes d'épargne et de microcrédit (pour les femmes), et la fourniture de semis améliorés à cycle court.

5.1.7 Les limites de l'agriculture pour lutter contre l'insécurité alimentaire des ménages les plus pauvres

Les données du Niger montrent que les techniques agroécologiques peuvent s'avérer limitées pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages les plus pauvres (qui peuvent représenter un tiers de la population, selon le contexte). Une évaluation bien conçue des besoins qui tienne compte des différences de taille existant dans les stratégies de subsistance et les actifs productifs des différentes catégories socioéconomiques de ménages est essentielle pour déterminer dans quelle mesure l'agriculture agroécologique peut bénéficier aux ménages les plus pauvres, ou si d'autres types de soutien ciblé aux stratégies de subsistance pour les plus pauvres sont indiqués.

5.1.8 Des stratégies à doubles voies essentielles pour soutenir les moyens d'existence et la résilience

Les évaluations issues de l'Approche de l'économie des ménages (AEM) à travers le Sahel indiquent un écart frappant et croissant entre les biens productifs et la richesse des ménages les plus pauvres, d'une part, et des ménages plus aisés d'autre part. Cet écart a des implications énormes, tant au niveau du ciblage réalisé pendant les interventions humanitaires qu'au niveau de la conception des programmes de promotion de la RRC et des moyens d'existence (c'est-à-dire des programmes de développement, que ceux-ci relèvent de l'agroécologie ou d'autres initiatives visant à diversifier et à renforcer les stratégies de subsistance mises en œuvre au sein ou hors des exploitations agricoles). L'écart susmentionné a également un impact sur les programmes de renforcement de la résilience globale. Le cadre des stratégies à « doubles voies » nécessaires pour préserver les moyens d'existence et développer la résilience est présenté visuellement dans l'illustration 12 :



Des stratégies différencielles de soutien aux moyens d'existence sont nécessaires pour aider les ménages à faible résilience. Il faudra probablement mettre en œuvre des programmes de protection sociale pour les ménages chroniquement affectés par l'insécurité alimentaire. En l'absence d'analyse mieux documentée et de processus différencié pour supporter les moyens d'existence, il existe un risque important de voir les réponses uniquement bénéficier aux ménages les plus aisés et de laisser les ménages plus pauvres aussi exposés à l'insécurité alimentaire qu'ils ne l'étaient auparavant.

5.1.9 Des progrès réalisés dans la promotion de la RRC, mais un défi pour l'intégrer à l'échelle nationale

De progrès considérables ont été accomplis dans l'élaboration des programmes de réduction des risques de catastrophe au Sahel, depuis 2005. La plupart ont été initiés par des ONG internationales, au niveau communautaire. La DFID a été l'un des principaux donateurs à soutenir la RRC. Les données suggèrent que la RRC peut générer des avantages considérables permettant aux ménages vulnérables de devenir plus résilients, de diversifier et de protéger leurs actifs, de renforcer leurs réseaux de soutien et leur évitant d'avoir recours à des stratégies d'adaptation négatives telles que la dette et la vente précoce de céréales pour obtenir de l'argent en espèces. Malgré les avantages précités, sans un appui extérieur, la plupart des ménages vulnérables n'ont pas pu atteindre un stade de résilience suffisant pour faire face à la crise de 2010. Ils n'ont pas eu le temps d'acquérir suffisamment de biens matériels, de connaissances, de compétences et pour développer leurs réseaux. La conclusion est que la RRC, lorsqu'elle se limite au niveau communautaire, est insuffisante pour réduire les niveaux élevés de vulnérabilité. Afin de surmonter l'insécurité alimentaire

chronique, il faut un cadre politique de RRC au niveau national, lequel sera coordonné par les différents ministères responsables, mais également de façon décentralisée, au niveau départemental et local. Par ailleurs, le Gouvernement et la société civile devront également nouer des partenariats plus forts. Enfin, et c'est sans doute le point le plus important : la RRC doit permettre de garantir une réponse plus précoce, à tous les niveaux, pour protéger les moyens d'existence et les actifs en cas d'alerte concernant une crise.

5.1.10 La protection sociale est essentielle pour surmonter l'insécurité alimentaire chronique

Depuis 2005, la protection sociale bénéficie d'un surcroît d'intérêt au Sahel. Cela se traduit par l'existence d'un certain nombre de projets pilotes, la plupart impliquant des transferts en d'argent en espèces aux ménages ciblés. Une proportion croissante de ménages souffrant d'insécurité alimentaire chronique est piégée dans un cercle vicieux d'endettement et de perte d'actifs. Les politiques de développement existantes, généralement fondées sur la croissance, et qui se reflètent dans les Stratégies nationales de réduction de la pauvreté, éludent complètement le phénomène. Les interventions de développement à grande échelle ne constituent pas «une marée montante qui soulève tous les bateaux». Au lieu de cela, le nombre de ménages en insécurité alimentaire chronique est en augmentation, leurs membres parvenant tout juste à maintenir leur tête hors de l'eau et pouvant «boire la tasse» à la moindre ondulation. Les données mondiales, notamment celles provenant des études réalisées dans d'autres régions d'Afrique - et plus récemment au Sahel, via des programmes à petite échelle de transfert d'argent par les ONG pendant la période de soudure - indiquent qu'un système de protection sociale à l'échelle nationale peut permettre aux ménages les plus vulnérables de se remettre des chocs, et d'accroître leur résilience. En outre, il semblerait que la protection sociale puisse également promouvoir les moyens d'existence et réduire la pauvreté. Sans protection sociale, les ménages les plus vulnérables ne peuvent pas échapper au piège de la faim. De ce fait, la et crise chronique d'insécurité alimentaire se poursuivra.

5.1.11 Les ATPE à la rescousse, mais d'énormes difficultés à mettre fin à la crise de la malnutrition infantile

Un indicateur brutal de la crise d'insécurité alimentaire chronique au Sahel est le niveau extrêmement élevé de malnutrition aiguë chez les enfants. Plus de 300 000 enfants meurent chaque année au Sahel des suites de d'affections liées à la malnutrition. Une campagne concertée, consistant en une réponse de grande ampleur intégrant un volet humanitaire et un volet de développement est indispensable si l'on souhaite capitaliser sur les efforts existants et s'attaquer aux fondements chroniques de la crise nutritionnelle. Il eut été difficile d'imaginer l'ampleur de la tragédie humaine si l'utilisation d'Aliments Thérapeutiques Prêts à l'Emploi (ATPE) n'avait pas été acceptée et ne s'était pas généralisée à partir de 2004. En 2005, ces ATPE ont permis le traitement d'enfants souffrant de malnutrition. En 2010, ils ont permis de traiter 313 000 enfants rien qu'au Niger, et chaque année, une moyenne de 300 000 enfants affectés par la MAS, au Burkina, au Mali, au Niger et au Tchad. La recherche opérationnelle est en train de mettre au point des moyens de prévention et de traitement de la malnutrition aiguë modérée (MAM). Cependant, les connaissances techniques nécessaires pour mettre fin à la malnutrition infantile sont déjà assimilées. Ce qu'il faut à présent, c'est un renforcement du leadership stratégique et de la détermination politique pour faire de la nutrition une priorité nationale, prise en charge par un comité interministériel dans chaque pays du Sahel. Les AEM et les Études sur le coût d'une alimentation équilibrée montrent une forte corrélation entre la pauvreté et la malnutrition infantile. Si une campagne pour mettre fin à la crise de la malnutrition infantile s'avérait être un succès, l'insécurité alimentaire chronique serait probablement en grande partie résolue.

5.1.12 L'approche de l'aide au Sahel

L'architecture de l'aide et les mécanismes de financement au Sahel se sont améliorés depuis 2005. Malgré ces progrès, les innovations dans l'approche d'aide en 2010 se sont révélées insuffisantes pour prévenir ou atténuer la crise alimentaire. À travers le Sahel, des millions de ménages vulnérables ont perdu des biens productifs, et se sont encore plus enlisés dans les dettes. Les moyens d'existence de nombreux ménages ont été endommagés de manière irréversible. Le redressement sera extrêmement difficile et requerra un financement souple à long terme. Toutefois, quand bien même un tel investissement serait réalisé, il serait en grande partie perdu si une nouvelle crise alimentaire, cette fois-ci peut-être causée par une hausse des prix, venait à frapper le Sahel avant qu'un redressement significatif ne soit achevé. La priorité absolue (outre la nutrition) est de développer de façon conséquente la capacité et les mécanismes permettant d'apporter une réponse rapide et adéquate en prévision de la prochaine crise. À défaut, les autres efforts seront vains ou inefficaces, et le cycle de la faim se poursuivra.

5.1.13 La bonne gouvernance et la capacité d'absorption de l'aide supplémentaire

Les membres du personnel des donateurs et des agences des Nations Unies interrogés dans le cadre de ce rapport présentaient un degré élevé d'implication et étaient particulièrement bien informés. Il s'agissait de personnes confrontées à des défis majeurs, en particulier dans les États fragiles comme le Tchad, où les problématiques importantes de bonne gouvernance limitent la capacité de l'état à absorber efficacement un niveau beaucoup plus élevé de financement. Or, la résolution de la crise liée à l'insécurité alimentaire actuelle au Sahel requiert des fonds bien plus considérables pour s'attaquer aux problèmes de la malnutrition, de RRC, de protection sociale ; de même que pour assurer la promotion de l'agriculture agro-écologique, l'augmentation des stocks alimentaires nationaux, et le renforcement des capacités institutionnelles des États. Pour relever ce défi, les donateurs et des agences de l'ONU ont eux-mêmes besoin de personnel supplémentaire et d'un renforcement de leur leadership. Ceci est particulièrement vrai pour l'OCHA, qui a un rôle essentiel de coordination à jouer, mais qui manque d'effectifs dans la région, surtout au Mali. En réalité, il faudra du temps pour négocier des changements de politiques et de priorités avec les États de Sahel, en accord avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, tout en assurant l'appropriation des initiatives par les gouvernements. À court terme, la priorité pour les donateurs est de s'assurer que les propositions crédibles des gouvernements pour réduire la malnutrition, intégrer la RRC, promouvoir l'agroécologie, ou mettre en place une protection sociale seront financées.

5.1.14 Les défaillances du marché et la volatilité des prix

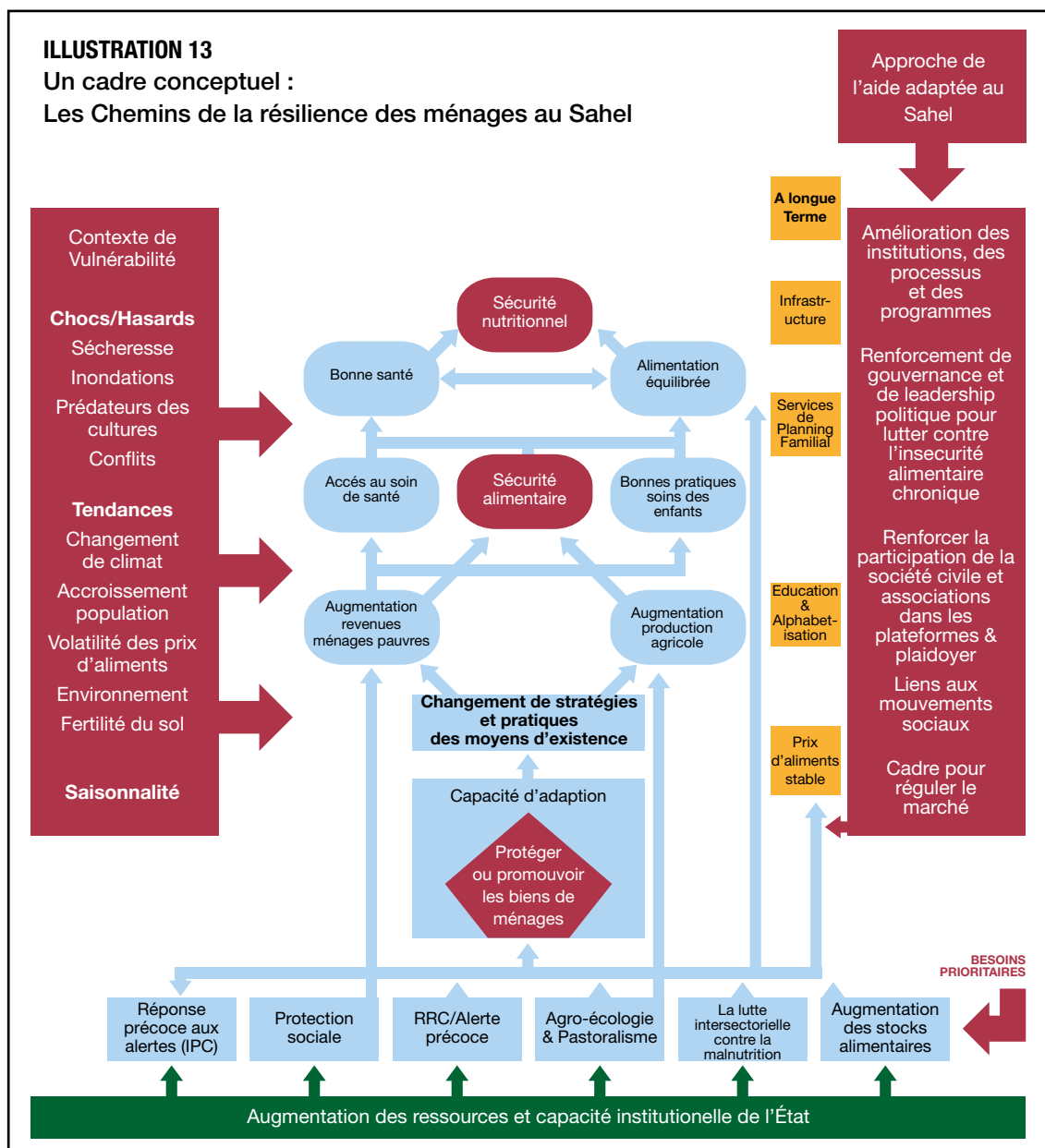
L'examen de la crise alimentaire réalisé en 2010, en particulier au Tchad, mais aussi au Mali et au Niger ; a montré que les filets de sécurité fondés sur des transferts d'argent et l'aide alimentaire n'étaient pas suffisants pour répondre à l'escalade des prix des denrées alimentaires, en particulier dans les régions isolées. Le manque d'infrastructures, un pouvoir d'achat dérisoire et d'autres facteurs ont empêché les marchés d'assurer la disponibilité de la nourriture. Au Tchad, la quantité de réserves alimentaires nationales était très insuffisante, même pour répondre aux besoins d'urgence. Les ménages les plus pauvres, n'avaient pas accès aux aliments subventionnés. Tant que les donateurs, les agences des Nations Unies, le CILSS et les gouvernements du Sahel ne seront pas en mesure de définir un nouveau mécanisme réglementaire pour contrôler la volatilité des prix et surmonter les principales défaillances du marché, il sera difficile de concevoir que la crise chronique d'insécurité alimentaire au Sahel puisse prendre fin.

5.2 Six recommandations prioritaires pour action immédiate

À la lumière de ces conclusions, quels sont les « points d'entrée » stratégiques ou les chemins de la résilience au Sahel ? Bien que cela dépende du contexte de chaque pays, ce rapport propose six priorités pour des actions immédiates au niveau national et régional. Ces recommandations prioritaires sont décrites dans le Résumé exécutif. Elles sont aussi présentées au dessous de l'illustration 13 : « Un cadre conceptuel : Les Chemins de la résilience des ménages au Sahel ».

Ce graphique présente un cadre conceptuel plus complet des pré-requis pour s'attaquer aux racines structurelles de la vulnérabilité. L'accent est mis sur le niveau des ménages et sur les différents actifs (actifs physiques, ressources naturelles, sociales, financières, humaines) utilisés dans l'élaboration des stratégies de subsistance. Les chemins de la résilience consistent à apporter un soutien direct par des mesures de protection sociale afin d'assurer un revenu suffisant pour répondre aux besoins de base. Ceci, tout en appuyant la RRC et le développement des secteurs productifs tels que l'agriculture et le pastoralisme (et pour les ménages les plus pauvres, la diversification hors exploitation agricole des moyens d'existence).

ILLUSTRATION 13
Un cadre conceptuel :
Les Chemins de la résilience des ménages au Sahel



L'illustration 13 montre que plus les actifs sont diversifiés et importants, plus la capacité d'adaptation (et la résilience) des ménages se renforce. Ce cadre conceptuel fait de «la sécurité nutritionnelle» le but ultime à atteindre sur les chemins de la résilience. La raison en est que la réduction de la malnutrition exige des changements positifs dans les moyens d'existence, les actifs, la production, les revenus, l'accès des femmes aux ressources productives, les services de santé, la protection sociale, la réduction des risques, et dans l'eau, l'assainissement et l'hygiène. Certes, d'autres indicateurs de la résilience au niveau de la communauté et des ménages devront également être déterminés pour les différentes zones de subsistance, en particulier pour les zones pastorales.

Comme indiqué dans le graphique, pour atteindre la résilience, des actions à plus long terme sont également nécessaires, notamment pour trouver des façons de résoudre les problèmes de croissance démographique, de volatilité des prix alimentaires ; pour corriger les défaillances du marché ; favoriser la souveraineté alimentaire ; et améliorer l'éducation. Toutes ces initiatives ont des implications majeures dans l'architecture de l'aide, les mécanismes de financement, les capacités institutionnelles, la politique, la gouvernance et le rôle de la société civile.

5.3 Recommandations détaillées

Les causes profondes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel sont de nature structurelle. Le fait de s'engager sur les chemins de la résilience exige un changement d'attitude et une vision différente quant à ce qu'il est préférable de faire et quant à la meilleure façon de hiérarchiser, d'allouer et d'utiliser les ressources. Il s'agit là d'une condition préalable pour permettre aux ménages pauvres et vulnérables d'échapper au cercle vicieux de la famine dont ils sont prisonniers. L'expérience de 2010 montre nettement que le paradigme et l'approche de l'aide actuellement en vigueur ne parviennent pas à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Cependant, une nouvelle vision prend forme. Les chemins menant à la résilience se dégagent plus clairement. Des changements importants ont à se mettre en place et sont recensés dans ce rapport. Tous les acteurs et leurs institutions respectives doivent prendre des mesures énergiques et décisives, et faire preuve de leadership politique afin de capitaliser sur ce qui est réputé fonctionner, l'améliorer et l'appliquer à plus grande échelle. La plupart des progrès constatés depuis 2005 ont été réalisés grâce à l'amélioration de la collecte des données et de l'analyse, par le biais d'outils tels que l'AEM, particulièrement en termes d'identification des besoins spécifiques des 25 % les plus pauvres des ménages les plus vulnérables. Ces progrès sont à la base des recommandations suivantes :

Changer les concepts de « normalité » et de « crise d'urgence » ainsi que la façon dont elles sont perçues au Sahel

1 Reconnaître les populations souffrant d'insécurité alimentaire chronique et les enfants atteints de malnutrition au Sahel comme des groupes vulnérables qui nécessitent une attention prioritaire dans la politique nationale et au niveau international

L'insécurité alimentaire chronique (ou la faim chronique) est « une incapacité à long terme ou persistante à satisfaire les exigences minimales en matière de consommation alimentaire ». Les personnes atteintes d'insécurité alimentaire chronique ne meurent pas de façon massive. Elles ne bénéficient pas de l'attention des médias ni d'un élan de compassion. Toutefois, ceux qui sont dans l'insécurité alimentaire chronique n'ont pas les moyens ou ne peuvent pas s'engager dans les activités de subsistance productives requises pour atteindre la résilience, sans une aide extérieure prolongée. La conception commune de la « crise » reste trop associée au fait de devoir « sauver des vies » et néglige les dimensions chroniques de ladite crise. Les personnes souffrant d'insécurité alimentaire chronique continuent donc à souffrir et restent vulnérables face aux dangers (parfois décuplés) lorsqu'une nouvelle crise se produit.

- Aider tous les acteurs à comprendre qu'il n'est plus approprié au Sahel d'associer les situations d'urgence humanitaire aux seules catastrophes subites et courtes telles que la sécheresse. Au lieu de cela, promouvoir l'idée qu'une « crise alimentaire et nutritionnelle chronique » existe au Sahel (selon la plupart des indicateurs de souffrance humaine) et qu'elle constitue également une « urgence ».
- Fournir une aide humanitaire à long terme pour faire face à la crise de subsistance en cours, tout en se préparant pour une intervention rapide dès les premiers signes annonciateurs d'un nouveau choc, pour empêcher l'escalade de la crise chronique vers une situation de pleine crise.

2 Ne plus sacrifier à la tendance qui veut que le concept intitulé « De l'aide jusqu'au développement » soit perçu comme une sorte de continuum au sein duquel les « crises » sont placées à une extrémité, et la « normalité » à l'autre. Cela sépare artificiellement la pauvreté, l'augmentation de la vulnérabilité et la faim chronique.

Lorsque les moyens d'existence des ménages les plus vulnérables ne parviennent pas à retrouver une résilience complète après des sécheresses répétées, des chocs de plus en plus petits peuvent rapidement faire basculer ces ménages dans une autre crise humanitaire aiguë; non seulement en raison des récents événements, mais du fait des impacts cumulés et de des facteurs structurels existants. Cela crée un cercle vicieux d'insécurité alimentaire chronique et dans un tel contexte, la distinction entre les besoins aigus (d'urgence) et les besoins chroniques devient artificielle et contre-productive. Les deux doivent être abordés de manière coordonnée. Toutefois, les concepts et outils des opérations humanitaires restent forgés pour les catastrophes à déclenchement rapide, et non pour les besoins des urgences chroniques à long terme.

- Reconnaître que l'insécurité alimentaire chronique ne peut être abordée avec des «solutions rapides» que fournissent les opérations et financement classiques humanitaires. Elle ne peut pas davantage être uniquement abordée avec des programmes de développement.
- Remplacer le concept de progression linéaire séquentielle reposant sur le modèle « Aide/Redressement/Développement par un concept alternatif de « double voie » dans lequel les diverses activités sont réalisées simultanément d'une manière intégrée, cohérente et se renforcent mutuellement pour répondre aux besoins spécifiques des différentes catégories de ménages

Mieux prévenir, préparer et planifier les crises

3 Améliorer les systèmes d'alerte précoce au niveau régional du CILSS et au niveau national

En 2009-2010, les systèmes d'alerte précoce (SAP) ont réussi à donner l'alerte concernant une crise imminente. Un système d'analyse de la vulnérabilité existe sous des formes variées dans de nombreux pays. Cependant, les SAP ne sont pas efficaces pour communiquer le bon type d'informations, pas plus qu'ils ne le sont pour les communiquer d'une façon adéquate afin de permettre qu'une action soit menée. Les principales améliorations requises pour remédier à ce problème sont :

- Adapter et appliquer le "Cadre Harmonisé" adapté du système IPC à travers le Sahel comme un cadre commun afin d'harmoniser et d'améliorer l'analyse et renforcer sa mise en relation avec une réponse stratégique immédiate, et bien définie
- Intégrer l'utilisation approfondie l'Approche de l'économie des ménages (AEM) pour mieux identifier et cibler les interventions à long terme pour les ménages vulnérables dans chaque zone de subsistance
- Intégrer et hiérarchiser par ordre de priorité les indicateurs de pouvoir d'achat pour mieux analyser et prévenir l'insécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages pauvres
- Adapter les SAP afin de mieux évaluer la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire dans les zones pastorales et pour les migrants dans des contextes urbains
- Améliorer le ciblage et l'évaluation des besoins (à l'aide de l'IPC)

4 Renforcer la préparation

Entamer la planification opérationnelle des imprévus en cas de sécheresse ou d'autres chocs susceptibles de déclencher une crise alimentaire, immédiatement après le franchissement (sans équivoque) d'un seuil convenu par les indicateurs. Ceci, afin d'assurer une réponse automatique et coordonnée. Dans les zones où il y a, presque chaque année, une probabilité élevée de crises alimentaires, planifier à l'avance l'exécution des interventions clés comme les transferts d'argent. L'objectif est de prévenir ou d'atténuer une crise de subsistance et la perte des actifs à travers des actions telles que l'augmentation des réserves des banques de céréales ou de fourrages, le déstockage, la programmation de transferts d'argent.

- Renforcer la préparation pour une intervention rapide grâce à la planification multi-acteurs des imprévus, y compris la communication et la gestion de l'information, au niveau national et dans les districts pour les crises émergentes ou anticipées (OCHA).
- Faire un pré-positionnement des stocks de nourriture dans les régions isolées connues pour être très vulnérables à l'insécurité alimentaire, où les routes et les infrastructures des marchés sont peu développées (PAM)
- Mettre en place une capacité humanitaire de « réponse immédiate » pour permettre une action efficace à grande échelle, y compris l'évaluation des besoins, la logistique, le financement, la communication et la coordination avec d'autres acteurs (OCHA).
- Dans la planification des imprévus, appliquer les principes de l'IPC consistant à utiliser la « crise comme une opportunité » pour traiter ses causes structurelles. Appliquer également la politique mise en œuvre par l'ONU en 2008, laquelle exige une approche à double voie, où les besoins immédiats sont traités tout en renforçant la résilience à long terme contre la faim.

5 Déterminer des « déclencheurs » explicites et sans ambiguïté pour chaque système de subsistance (y compris pour le pastoralisme). Si ces indicateurs franchissent un seuil d'alerte convenu, la planification opérationnelle des imprévus en prévision d'une intervention d'urgence sera lancée.

L'une des principales raisons pour laquelle la réponse à une urgence à déclenchement lent peut être retardée est la difficulté qu'il y a à déterminer si une situation d'urgence peut devenir une crise, et si oui, quand elle le deviendra. Pour initier la planification des imprévus au bon moment, des déclencheurs spécifiques doivent être développés et approuvés par toutes les parties prenantes

- Entreprendre un processus avec les structures gouvernementales et les ministères concernés, les agences des Nations Unies, les ONG et les acteurs de la société civile pour analyser et définir des déclencheurs spécifiques
- S'assurer que les informations sur les facteurs déclencheurs sont suffisamment fiables et précises pour réduire le risque d'une influence politique sur la décision de démarrer la planification des imprévus.

Accélérer et améliorer les réponses humanitaires

6 Élaborer une stratégie diplomatique et de sensibilisation avec les différentes parties prenantes, qui sera menée par l'ONU, le CILSS, d'autres institutions régionales, et les donateurs, dans le cas où les autorités nationales seraient réticentes à reconnaître une alerte d'urgence et à lui donner suite

- Assurer un processus transparent et multi-acteurs afin d'appliquer le Cadre Harmonisé Bonifié (CHB), qui contient des déclencheurs identifiés, pour éviter une influence politique sur la déclaration de résultats et la réponse stratégique afférente.

7 Développer une approche plus diversifiée (au-delà de l'aide alimentaire), pour assurer des modes d'assistance plus rapides et pertinents à la gestion de l'insécurité alimentaire chronique et saisonnière

En dépit de leur adoption croissante, les transferts d'argent et de bons restent sous-utilisés, en particulier par les agences nationales, dans le cadre de la prévention et de la gestion des crises alimentaires, de même que par le PAM. L'aide alimentaire reste encore la méthode privilégiée de réponse. L'argent permet aux pauvres d'accéder à la nourriture, tout en soutenant les producteurs locaux.

- Lorsque la nourriture est disponible sur les marchés, utiliser davantage les transferts d'argent et les bons, ou d'autres instruments innovants. Ils représentent un moyen moins coûteux et plus rapide de protection contre la malnutrition, l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité. En outre, ils peuvent être structurés afin de s'aligner sur les politiques et programmes à moyen et à long terme.
- Assurer le transfert des différents types d'actifs aux personnes, aux familles ou aux communautés ciblées pour protéger leurs moyens d'existence, avant que les conditions n'atteignent un niveau critique, mais aussi pendant et après la crise, pour faciliter le redressement (ex. semis, argent, bétail, formation, etc.)

8 Améliorer le ciblage, le suivi et l'évaluation de l'aide humanitaire

- Faire reposer la réponse humanitaire à l'insécurité alimentaire sur des études détaillées des besoins et sur la source de nourriture pour les différentes catégories socioéconomiques de ménages, plutôt que sur une réponse homogène pour tous les ménages.
- Améliorer la coordination et la définition des modalités de ciblage et de distribution lors de la planification des imprévus. Assurer un suivi de la conformité aux normes du projet SPHERE (2004) sur la protection des moyens d'existence et la préservation des actifs productifs. (Cluster de sécurité alimentaire)
- Évaluer plus systématiquement l'impact des interventions sur les moyens d'existence et la résilience (Cluster de sécurité alimentaire)

9 Appliquer la nouvelle Charte pour la sécurité alimentaire mise au point par le CILSS et le Club du Sahel et d'Afrique de l'Ouest (CSAO)

Cette charte révisée fournit un code de conduite pour la prévention, la coordination et la gestion des crises alimentaires. Elle opère une transition en permettant de passer de la perspective « disponibilité » de l'alimentation à une perspective beaucoup plus axée sur les moyens d'existence et la nutrition.

Renforcer la résilience et les revenus

10 Accroître les investissements dans l'agriculture pour atteindre 10 % des budgets nationaux (Déclaration de Maputo), conformément aux dispositions du Pacte régional pour la mise en œuvre de la politique agricole de la CEDEAO de 2009

L'Agriculture et l'économie rurale sont des secteurs clés pour soutenir les moyens d'existence au Sahel. Malgré les améliorations apportées en 2008, la part de l'alimentation et de l'agriculture dans les budgets nationaux ainsi que celle de l'aide internationale sont encore faibles.

- Augmenter le rythme de mise en œuvre de l'ECOWAP et des Programmes nationaux d'investissement dans Agriculture (PNIA) pour améliorer les revenus de la population rurale, et réduire la dépendance alimentaire des états membres de la CEDEAO, dans une perspective de souveraineté alimentaire.
- Entreprendre des réformes politiques pour ajuster le tarif extérieur commun (TEC) afin d'assurer un niveau approprié de protection de l'agriculture aux frontières
- Cibler les investissements publics dans la sécurité alimentaire et l'agriculture pour combler les lacunes laissées par le secteur privé. Concentrer les investissements dans la sécurité alimentaire et l'adaptation au changement climatique dans les zones marginales où les investisseurs trouvent peu d'opportunités rentables
- Augmenter de façon significative le soutien au secteur de l'élevage par l'amélioration des services vétérinaires, la fourniture de compléments alimentaires, la gestion des mouvements de troupeaux entre les pays, la prévention/le règlement des conflits pour l'utilisation des ressources naturelles, l'amélioration du commerce de bétail

11 Stimuler la production alimentaire et les moyens d'existence des ménages par l'intensification durable de l'agriculture au moyen de techniques agroécologiques. Pour les ménages les plus pauvres, soutenir l'augmentation du revenu du travail par de la diversification des activités de subsistance « hors exploitation agricole ».

Il est essentiel qu'il y ait de nouveaux investissements publics dans l'agriculture favorisant les approches agroécologiques pour améliorer la sécurité alimentaire, aider les agriculteurs vulnérables à s'adapter au changement climatique, et régénérer les ressources naturelles.

- Investir davantage et de façon plus judicieuse dans l'agriculture pour atteindre des objectifs multiples, plutôt que de se concentrer uniquement sur la maximisation de la production en utilisant des techniques agro-industrielles qui nécessitent de hauts niveaux d'intrants externes que les petits fermiers ne peuvent se permettre et qui augmentent leur risque
- Donner la priorité aux investissements publics destinés aux petits exploitants agricoles qui travaillent sur des terres agricoles marginales et dégradées
- Orienter l'aide agricole vers les ménages les plus pauvres et vers les femmes agricultrices, en tenant compte des difficultés qu'ils rencontrent dans l'accès aux actifs productifs, à la terre, au crédit, aux services techniques, aux semis, aux outils et aux intrants
- Promouvoir l'agriculture agro-écologique par un soutien intensif à l'apprentissage de fermier à fermier et par l'échange des expériences.
- Pour les ménages les plus pauvres, promouvoir la diversification des moyens d'existence afin d'accroître le revenu du travail hors exploitation agricole et du travail non agricole

12 Développer, mettre en œuvre et augmenter d'une manière significative le financement des projets de développement (et pas seulement des projets humanitaires) pour appuyer une stratégie régionale de RRC au Sahel

Étant donné les risques de changement climatique, les sécheresses récurrentes et les autres dangers qui menacent le développement de programmes à long terme au Sahel, la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la RRC doivent être mieux intégrées dans toutes les politiques et programmes correspondants en conformité avec le Cadre d'Action de Hyogo. Les activités de RRC aideront les pays à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement tout en réduisant les coûts élevés de l'aide humanitaire d'urgence.

- Le CILSS devra rassembler tous les acteurs concernés, y compris les gouvernements nationaux, la société civile et les donateurs, pour qu'ils adoptent une approche coordonnée et ambitieuse de la réduction des risques de catastrophes, notamment du changement climatique, ce dernier menaçant surtout les ménages qui sont les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle
- Intégrer systématiquement la RRC et le changement climatique au cœur des débats sur les politiques pertinentes (comme la politique agricole, les stratégies de développement etc.) entre les gouvernements
- Promouvoir la sensibilisation et l'engagement politique de faire une priorité de la RRC au niveau régional, national et local, en augmentant sa visibilité et en démontrant ses avantages

13 Prendre des mesures pour mettre en œuvre activement le Cadre d'action de Hyogo (HFA)

La responsabilité première de la mise en œuvre des politiques et des pratiques de la RRC et le HFA incombe aux gouvernements nationaux. Toutefois, la clé de la résilience face à la multiplication des catastrophes est une approche coordonnée et cohérente de la RRC par tous les acteurs - de la communauté au niveau national, et à travers tous les ministères concernés.

- Utiliser la plate-forme nationale de RRC, en engageant toutes les parties prenantes, afin de faciliter l'intégration de la RRC dans les cadres institutionnels de sécurité alimentaire et dans les politiques et les programmes de tous les secteurs concernés, notamment la réduction de la pauvreté, le développement rural, et l'adaptation au changement climatique
- Développer une capacité de RRC au sein de tous les ministères concernés. Inclure systématiquement la planification des imprévus au développement des programmes à long terme pour réduire à la fois le risque de catastrophe et ses effets si cette catastrophe se produit
- Mieux intégrer la RRC dans la coopération pour le développement, de même que dans la programmation de l'aide et du redressement humanitaires, dans la planification et les politiques.
- S'assurer que les programmes de RRC sont fondés sur une analyse et une compréhension approfondies des risques prioritaires, y compris des facteurs structurels (et pas uniquement la sécheresse et les ravageurs) qui affectent les ménages les plus vulnérables et capitaliser sur les stratégies d'adaptation.

14 Concevoir des politiques nationales et mettre en œuvre des programmes de protection sociale qui répondent aux besoins des personnes les plus vulnérables, en particulier ceux des ménages les plus pauvres. (Les gouvernements du Sahel, donateurs)

La protection sociale est de plus en plus reconnue par les donateurs internationaux et les gouvernements nationaux comme une réponse appropriée à long terme pour lutter contre la pauvreté et pour réduire les vulnérabilités des ménages et communautés les plus exposés au risque. Cette reconnaissance se fait l'écho de l'Appel à l'Action de Livingstone et des dispositions de l'ECOWAP relatives aux filets de sécurité ciblés. Les mesures de protection sociale peuvent non seulement répondre aux besoins urgents mais jouent également un rôle dans le renforcement de la résilience en permettant aux ménages pauvres d'acquérir des actifs.

- Développer, tester et appliquer des stratégies nationales de protection sociale pour soutenir les stratégies de subsistance des ménages les plus vulnérables pris au piège de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique
- Utiliser des filets de sécurité pour les urgences de courte durée, ou saisonnière dans les zones rurales de façon à la sécurité alimentaire des ménages et à prévenir la vente de leurs actifs vitaux de subsistance.

Accroître le travail sur la nutrition et étendre sa portée

15 Les gouvernements du Sahel doivent placer la malnutrition infantile à l'ordre du jour de leurs agendas, concevoir des stratégies nationales plus efficaces, charger de hauts responsables politiques de la supervision de la mise en œuvre de ces stratégies et s'assurer qu'il y ait un effort collectif fourni par les ministères responsables.

Le taux de malnutrition des enfants est largement supérieur aux seuils d'urgence fixés par l'OMS. Il s'agit là de l'indication la plus alarmante et la plus visible d'une crise humanitaire chronique au Sahel. La réduction de la malnutrition ne sera jamais atteinte si elle est uniquement considérée comme relevant du ministère de la santé. Une approche globale et multisectorielle comprenant les moyens d'existence, l'éducation, l'eau/l'hygiène/l'assainissement, la santé et protection sociale est requise. C'est pourquoi les taux de malnutrition peuvent servir à mesurer objectivement les progrès, et pas uniquement le développement. Ils peuvent ainsi servir d'indicateur pour déterminer si la situation des ménages les plus pauvres s'est améliorée.

- Développer des initiatives de plaidoyer afin de donner un élan politique à la lutte contre la faim et la malnutrition infantile, et de contribuer à un environnement dans lequel les changements institutionnels et la mobilisation des ressources seront possibles.
- Intégrer davantage la malnutrition aux programmes de protection sociale, de développement, de RRC et aux politiques de sécurité alimentaire, SAP.
- Entreprendre des enquêtes SMART et des études afférentes pour comprendre les principales causes de la malnutrition dans des contextes différents, et suivre l'évolution de l'état nutritionnel
- Compte tenu de la nécessité d'une approche intégrée et multisectorielles pour avoir un impact, utiliser le taux de malnutrition aiguë, un indicateur clé pour évaluer les programmes non seulement en matière de santé, mais aussi de sécurité alimentaire, d'agriculture, d'eau/assainissement/d'hygiène (EAH) et de réduction de la pauvreté. Il s'agit également d'un moyen d'évaluation de la bonne gouvernance

16 Prévenir et traiter la malnutrition aiguë sévère

- Donner la priorité au traitement de la malnutrition aiguë modérée dans les politiques publiques, fournir un accès aux aliments thérapeutiques prêts à l'emploi (ATPE)
- Améliorer la qualité et l'accès aux services de santé. Exempter les enfants et les femmes enceintes ou qui allaitent de paiement
- Promouvoir l'amélioration des pratiques de nutrition infantile : allaitement exclusif; pratiques adaptées d'ablactation; eau potable; assainissement et hygiène ; apport complémentaire de micronutriments et vermifugation
- Intégrer la prévention et la réduction des risques aux programmes de traitement de la malnutrition, afin d'assurer que ses causes sous-jacentes, notamment le paludisme et la diarrhée, soient traitées.
- Utiliser des mesures appropriées de protection sociale axées sur les femmes, notamment la protection des moyens d'existence et des transferts d'argent pour prévenir les causes de malnutrition liées à la pauvreté

Adapter au contexte sahélien les politiques et les pratiques des donateurs

17 Les organismes internationaux et les donateurs doivent : améliorer la qualité, la rapidité et l'adéquation de l'aide d'urgence aux ménages vulnérables, et prévenir la dégradation significative des moyens d'existence comme le prévoient les normes et pratiques du projet SPHERE.

- La réponse internationale aux crises humanitaires doit être déterminée par les besoins et non par le niveau de la couverture médiatique, ou d'autres facteurs
- Les donateurs devraient étendre les mécanismes existants de financement pré-alloué, tels que l'ancien Fonds de réponse humanitaire pour l'Afrique de l'Ouest (WAHRF) de la DFID (et le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) de l'ONU pour s'assurer que les fonds atteignent rapidement les agences humanitaires basées sur le terrain
- Les donateurs devraient créer d'autres mécanismes financiers innovateurs, tels que les fonds « mis en communs », ou « les obligations de catastrophe » (CAT) ou des contrats d'assurance, qui fournissent des fonds prévisibles et pré-alloués lorsque les indicateurs d'alerte précoce sont déclenchés.
- OCHA doit plaider pour le soutien des donateurs à un mécanisme de financement (tel qu'un fonds commun relativement petit qui serait mis en place au niveau national ou à l'échelle du Sahel) pour une réponse rapide sur la base des plans de contingence
- OCHA doit aider à combler l'écart entre la RRC à long terme et l'intervention d'urgence à court terme par une meilleure coordination de l'ensemble des parties prenantes

18 Les donateurs bilatéraux et multilatéraux doivent prioritairement orienter le financement vers un certain nombre d'initiatives clés (et augmenter ce financement en conséquence) afin de répondre à la crise humanitaire « silencieuse » de l'insécurité alimentaire chronique et à la malnutrition au Sahel

- Veiller à ce qu'aucun des plans crédibles des gouvernements ne soit laissé de côté par manque de fonds; que ces plans soient pour réduire la malnutrition, l'insécurité alimentaire chronique; intensifier la production agricole à travers l'agroécologie, la RRC ou encore la protection sociale
- Entreprendre des initiatives conjointes pour faire de la nutrition infantile et de la RRC des priorités politiques régionales et nationales, ainsi que des indicateurs de bonne gouvernance
- L'Union Européenne en tant que plus grand donateur au Sahel, doit faire entendre une voix commune concernant la RRC (en s'appuyant sur un cadre stratégique et politique) afin de s'engager efficacement dans le dialogue politique avec le CILSS ou les pays du Sahel et promouvoir ainsi l'intégration de la RRC aux politiques nationales (notamment aux politiques et stratégies sectorielles concernées)
- L'Union Européenne devrait accroître le financement de la RRC et de la nutrition en utilisant toute la gamme d'instruments de financement offerts par le cadre financier mis en place pour 2007-2013, et conformément à l'objectif de l'Union quant à une augmentation de l'Aide publique au développement (APD) jusqu'à 0,56 % du PNB
- Investir dans des mécanismes pour renforcer la base de données sur les stratégies de lutte contre la malnutrition aiguë modérée l'insécurité alimentaire chronique et les stratégies de DRR

19 Poursuivre la réforme du paradigme existant et de l'architecture de l'aide au Sahel

- Les donateurs doivent modifier la structure de l'aide actuelle pour mieux répondre aux besoins immédiats ainsi qu'aux causes structurelles de la crise d'insécurité alimentaire chronique. Ceci, en mettant en place un financement flexible, prévisible et à long terme. Des secteurs importants de l'intervention (tels que la protection sociale, la fourniture de services essentiels, la nutrition et la réduction des risques) sont souvent sous-financés.
- L'Union européenne devrait considérablement revoir le financement, la conception et le fonctionnement du cadre politique du LRRD (lien entre secours, redressement et développement) Bien qu'utile, le LRRD n'est pas efficace pour lutter contre l'insécurité alimentaire chronique et la malnutrition. En cherchant à créer un "lien" entre l'aide humanitaire et le développement, il tend à entraver les changements (l'intégration et due financement de la RRC et de la nutrition) se produisant dans les opérations d'intégration des opérations humanitaires et des opérations de développement.
- Les donateurs, en particulier la Banque mondiale et l'US-AID doivent reconnaître la nécessité pour les gouvernements sahéliens de renforcer leur intervention publique dans la régulation des secteurs alimentaires et agricoles comme stipulé par la politique de l'ECOWAP (sur la souveraineté alimentaire, le soutien durable aux petites exploitations agricoles, le contrôle de la volatilité des prix)
- Les donateurs doivent appuyer la réforme de la Convention relative à l'aide alimentaire, actuellement « fondée sur les ressources » (c'est-à-dire déterminée par les budgets d'aide et les excédents alimentaires) elle doit devenir « fondée sur les besoins » (déterminée par le niveau des besoins humanitaires). L'accent ne devra pas être mis sur la quantité de nourriture donnée, mais sur le nombre de personnes qu'il faut atteindre.

20 Renforcer les capacités et les ressources nécessaires aux bailleurs de fonds et aux Nations Unies afin qu'ils travaillent plus efficacement à surmonter l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique dans les États fragiles du Sahel.

Un certain nombre de pays du Sahel sont des États fragiles qui font face à des problèmes persistants de sécurité, de gouvernance et à des urgences chroniques. Autant de facteurs qui requiert des donateurs et des agences de l'ONU qu'ils disposent d'un véritable leadership, de capacités institutionnelles et de stratégies coordonnées à long terme pour favoriser l'efficacité de l'aide.

- Appliquer les 10 principes pour « l'engagement international dans les États et les situations fragiles », par exemple pour les États fragiles du Sahel tels que le Tchad
- Surveiller la situation humanitaire dans tout le pays, en particulier dans les zones hautement vulnérables touchées par la malnutrition chronique sévère.
- Assurer une capacité suffisante pour la « couverture » et les interventions futures dans les zones géographiques négligées en attirant des ONG internationales et nationales qualifiées et dotées des financements à long terme appropriés

21 Répondre aux défaillances du marché et à la volatilité des prix

Les filets de sécurité et l'aide alimentaire ne sont guère suffisants pour faire face à une augmentation des prix des denrées alimentaires telle que celle de 2007-2008. Des mesures visant à prévenir la volatilité des prix sur les marchés nationaux, y compris les stocks alimentaires, sont essentielles pour protéger les moyens d'existence et pour prévenir la faim et la malnutrition.

- Reconnaître l'obligation qu'a le gouvernement de prendre des mesures publiques pour assurer le droit de chacun à l'alimentation, notamment par la réglementation appropriée des marchés, si la sécurité alimentaire s'en trouve renforcée
- Diriger les efforts pour établir une commission régionale sur les réserves alimentaires, (dirigée par le CILSS, et intégrant peut-être la FAO et le PAM). Sa mission consistera à faire des recommandations sur – a) la mise en place d'un système coordonné régional de stocks alimentaires, et b) l'augmentation des stocks existants dans les réserves alimentaires nationales

- Modifier les règles internationales et régionales du commerce des produits agricoles afin de reconnaître les faiblesses inhérentes du secteur privé au Sahel, et de permettre des mécanismes de stocks alimentaires publics destinés à la régulation du marché
- Les États bénéficiant de l'aide devraient définir un cadre réglementaire pour le développement d'un système régional de stocks régulateurs (également nommés « stocks tampons » ou « stocks de sécurité alimentaire ») tel que prévu dans le Pacte régional de mise en œuvre de l'ECOWAP/CAADP
- L'UE devrait envisager l'utilisation de son « dispositif de réponses rapides à la volatilité des prix alimentaires » pour financer la création de stocks alimentaires (à la fois physiques et virtuels) au niveau régional afin d'équilibrer les situations où les excédents et les pénuries coexistent dans la même région, et d'agir lorsque le marché échoue, ou quand un État fragile ne répond pas
- Renégocier la Convention relative à l'aide alimentaire, afin d'assurer que les contributions aux stocks de sécurité alimentaire au Sahel soient éligibles et peuvent être comptabilisées au titre du respect des dispositions de la Convention.
- Soutenir le développement des mécanismes de stocks de sécurité alimentaire existants au niveau des villages ou des localités, en particulier dans les zones géographiques sujettes à une insécurité alimentaire chronique.

Renforcer la capacité des institutions régionales et nationales

22 Mettre en place un cadre institutionnel solide pour l'intégration de la RRC et de la nutrition à travers les ministères responsables par le développement de capacité des institutions étatiques, au niveau national et décentralisé ; par la bonne gouvernance, la promotion de politiques et de législations appropriées ; et en assurant des ressources adéquates et un soutien technique

Il existe une règle fondamentale selon laquelle toutes les interventions de l'aide humanitaire de même que celles du développement doivent avoir une stratégie de sortie. Ce qui reste particulièrement problématique dans plusieurs pays du Sahel. Soutenir les institutions est essentielle pour lutter contre l'insécurité alimentaire chronique et la crise nutritionnelle. Les institutions locales, surtout au niveau décentralisé, sont essentielles à la pérennité, mais sont souvent ignorées par les acteurs externes.

- Évaluer les besoins de renforcement des capacités institutionnelles afin d'identifier les modalités et les stratégies pour l'intégration de la RRC, de la protection sociale, des interventions pour la nutrition ou de toute autre intervention prioritaire des soins des programmes des États et des actions communautaires afin de permettre leur durabilité et l'efficacité
- Renforcer comme il se doit les capacités techniques de gestion et financières aux niveaux administratifs appropriés

Renforcer les capacités de la société civile, des ONG locales, des administrations et des communautés locales pour mener une action à leur niveau afin de réduire les risques et de renforcer la résilience

23 Renforcer les capacités et les ressources au niveau local et communautaire concernant les systèmes d'alerte précoce, la planification des imprévus, la réponse d'urgence au niveau local et la mise en œuvre des programmes de RRC

- Décentraliser les capacités, les ressources et les responsabilités inhérentes aux systèmes d'alerte précoce et aux systèmes de réponse au niveau gouvernemental
- Capitaliser sur les enseignements tirés du travail de renforcement de la résilience communautaire, des SCAP-RU, des Observatoires de suivi de la vulnérabilité des communes (OSV), de l'utilisation de l'AEM et d'autres instruments
- Assurer la solidité des liens entre les systèmes communautaires et nationaux d'alerte précoce et de réponse, notamment la communication à 2 voies qui fournit aux communautés des informations pertinentes concernant les alertes précoces et l'action locale

24 Aider les organisations de la société civile et les associations de différents groupes marginalisés directement touchées par la faim, l'insécurité alimentaire et la volatilité des prix à s'engager dans des processus de plaidoyer, au niveau national et régional, afin de changer les politiques de façon à les rendre plus favorables à la RRC, l'agroécologie, la protection sociale et à la promotion des moyens d'existence des ménages les plus pauvres.

Sans une forte pression de la part des ONG locales et des organisations de la société civile représentant les groupes marginalisés, les efforts visant à susciter une "volonté politique" de changement, auront un effet limité. Un plaidoyer efficace est nécessaire pour faire pression afin d'accélérer la mise en œuvre d'actions fondées sur des éléments probants. Les organisations de la société civile et les associations locales doivent s'engager dans des campagnes collectives nationales et régionales pour éradiquer la faim et la malnutrition, tout en assurant la redevabilité des gouvernements envers les communautés bénéficiaires. Les ONG internationales et les donateurs doivent financer ce travail lorsque c'est nécessaire.

- Les ONG et la société civile doivent renforcer les capacités des associations féminines, associations pastorales, organisations paysannes et d'autres organisations locales à s'engager dans un mouvement plus général de changement et de plaidoyer.
- Mener des actions de sensibilisation au droit à la nourriture et favoriser la prise en compte de ce droit dans les politiques et les programmes du gouvernement pour assurer la sécurité alimentaire et renforcer la redevabilité au niveau communautaire
- Créer des mécanismes systématiques pour que les communautés émettent des commentaires sur les initiatives humanitaires et de développement, tout en veillant à ce que la voix des femmes, et les ménages les plus pauvres soient entendus.

Annexes

Annexe A Évolution de la crise alimentaire au Niger, au Tchad, au Mali et au Burkina Faso

Annexe A1 Le Niger

Le 31 juillet 2009, le Premier ministre a annoncé une « pré-alerte » sur la base de données montrant que, dans certaines zones, 85 % des terres arables n'avaient pas été cultivées et que, dans d'autres zones, les cultures céréalières accusaient d'importants retards de croissance. Dans les zones pastorales, la pré-alerte a cité un manque de pâturages, des modes inhabituels de migration, l'augmentation de la vente et de l'abattage du bétail, et le poids réduit des animaux. Le Gouvernement du Niger a procédé à des ventes de céréales subventionnées, mais peu d'autres mesures ont été prises. Cependant, il est évident que les autorités nigériennes étaient conscientes de l'imminence d'une crise alimentaire.

En décembre, le FEWS NET, un organisme d'alerte précoce parrainé par l'USAID, a déclaré une l'alerte (et à nouveau en mars 2010). En décembre 2009, plus tôt que d'habitude, le gouvernement a effectué une évaluation simplifiée de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire. Les résultats, publiés en janvier 2010, ont indiqué que 58 % de la population (soit 7,8 millions de personnes) étaient jugés soit sévèrement (2,7 millions) ou moyennement (5,5 millions) vulnérables à l'insécurité alimentaire.

En Janvier 2010, des donateurs tels que l'USAID/OFDA et des agences des Nations Unies ont commencé à organiser de premières réunions avec le gouvernement pour tenter de résoudre la crise alimentaire imminente. Mais lors de la planification, le Gouvernement du Niger aurait selon certaines sources, proposé des objectifs extrêmement limités pour une réponse humanitaire. En effets, les plans nigériens ont été conçus pour ne traiter que 37 000 enfants atteints de malnutrition sévère au cours de la période de famine de 2010. Ce chiffre est largement inférieur au chiffre considéré – hélas – comme étant « normal » au Niger, pour une année ordinaire. Un chiffre tout aussi faible a été proposé pour la fourniture d'alimentation à 10 % des animaux en gestation. Pour différentes raisons, le gouvernement du Niger a semblé, par ses actions, nier qu'il y avait une crise alimentaire imminente, et s'est montré réticent à publier ses propres données, lesquelles indiquaient que plus de 7 millions de personnes étaient exposées au risque.

Les sessions de planification n'ont jamais pu aboutir à un accord. Le 18 février 2010, un « coup d'état » a mis fin au règne du président Tandja et à son régime. En mars, le nouveau gouvernement, dans un changement radical de politique, a lancé un appel à l'aide internationale qui a été suivi, début avril, d'un appel « flash » des Nations Unies.

En avril, l'OCHA a demandé au gouvernement de refaire l'évaluation de la vulnérabilité, et aussi d'entreprendre une enquête nutritionnelle. Achevée en juin 2010, la nouvelle étude de vulnérabilité a revu à la baisse le nombre total de personnes à risque de l'insécurité alimentaire, soit 46 % de la population (c'est-à-dire, 7,1 millions de personnes). Cette évaluation a montré des niveaux élevés de vulnérabilité dans les zones urbaines, en particulier chez les nouveaux migrants des zones rurales, ainsi qu'un taux élevé d'insécurité alimentaire sévère chez les femmes. L'étude nutritionnelle a indiqué un taux de malnutrition aiguë globale (MAG) de 16,7 %. À la lumière de ces résultats choquants concernant la nutrition, la stratégie globale a brusquement basculé de la lutte contre l'insécurité alimentaire des ménages à une stratégie mettant davantage l'accent sur la nutrition.

Sur la base de ces nouveaux chiffres, en 16 juillet 2010, l'ONU a lancé un autre appel « flash ». À la mi-juillet, à l'approche du pic de la crise, le Plan d'action d'urgence humanitaire révisé de l'ONU pour le Niger a reçu seulement 38 % du budget de 381 millions de dollars demandé. (À la fin décembre, le plan était financé à hauteur de 73 %). En août, les inondations ont touché plus de 200 000 personnes et ont fortement aggravé l'insécurité alimentaire et la crise humanitaire.

En 2009, l'insuffisance des pluies a entraîné une baisse de 30 % de la production céréalière au Niger par rapport à 2008. La production fourragère était de 62 % inférieure au niveau des besoins. En juin 2005, environ 2,4 millions de Nigériens ont été touchés par de graves pénuries alimentaires, contre 7,1 millions en Juin 2010.

En 2010, malgré un déficit alimentaire beaucoup plus important, les céréales étaient disponibles sur de nombreux marchés, car une bonne production alimentaire régionale avait facilité les importations. Cependant, les prix alimentaires sont restés élevés, (même si en léger déclin par rapport à leurs pics de 2008.)

Annex A2 Le Tchad

Entravé par l'instabilité et les conflits internes, le Tchad est l'un des pays les moins développés du monde. Environ 54 % de ses dix millions d'habitants vivent au-dessous du seuil de pauvreté équivalent à un dollar par jour. Lorsque la sécheresse de 2009-2010 a affecté les régions sahéniennes occidentales du Tchad, la réponse a été compliquée par l'existence à long terme de programmes d'urgence pour combler les besoins de 253 479 réfugiés de la région du Darfour soudanais, 67 709 réfugiés de la République centrafricaine (RCA), et 168 467 tchadiens déplacés¹²⁹. De nombreuses agences humanitaires étaient généralement moins conscientes de ce qui se passait dans d'autres régions du Tchad, en particulier dans les régions du Sahel occidental.

Toutefois, dès septembre 2009, le FEWS NET a signalé la probabilité d'une crise alimentaire majeure dans la bande sahéenne occidentale. Quelques mois plus tard, en décembre, le FEWS NET a émis une alerte de sécurité alimentaire, déclarant « Le filet de sécurité sociale traditionnelle, généralement activé en juillet, ne sera pas suffisant pour atténuer l'insécurité alimentaire élevée, ce qui est susceptible de se produire dès le mois d'avril¹³⁰ ». Du 9 au 20 décembre, le Gouvernement du Tchad a mené une mission conjointe avec ses partenaires techniques (FAO CILSS et FEWS NET) afin d'identifier les zones géographiques et les populations exposées au risque d'insécurité alimentaire^d. Les premiers résultats de cette pré-évaluation de la saison agricole 2009/2010 ont montré une baisse de la production brute de céréales de 34 % par rapport à la moyenne sur cinq ans et un déficit céréalier net de 637 000 tonnes¹³¹. La Croix-Rouge a indiqué, quant à elle, une baisse des rendements de 45 à 60 % dans certaines zones. Ces évaluations ont indiqué que deux millions de personnes, principalement dans la bande sahéenne du pays, souffriraient d'insécurité alimentaire entre janvier et septembre 2010¹³².

Comme indiqué dans cette évaluation, la gravité de la crise alimentaire dans les régions sahéniennes du Tchad était due, non seulement à une récolte de céréales inférieure à la moyenne en 2009, mais également à une deuxième année consécutive marquée par la rareté des pluies dans les zones pastorales du pays. Ce qui a entraîné une réduction des pâturages et de la disponibilité de l'eau pour les animaux ainsi que de mauvaises récoltes. Selon les techniciens de terrain du Gouvernement, dans certaines zones pastorales¹³³, les mauvaises conditions de l'année précédente ont entraîné des pertes de bétail d'environ 30 % en mai/juin 2009¹³⁴.

Afin de protéger leur bétail restant, les éleveurs ont répondu de façon agressive à la sécheresse de 2009, entamant la transhumance plus tôt que prévu - à savoir dès octobre, au lieu de mars - et en se déplaçant avec de plus grands troupeaux que d'ordinaire, et plus au sud que la normale. Cette concentration d'animaux dans le sud s'est attardée plus que de coutume dans les pâturages, ce qui a provoqué l'épuisement de ces derniers. Les mauvaises conditions ont causé la dégradation de l'état physique des animaux, une mortalité animale supérieure aux taux habituels, une réduction du taux des naissances, une pénurie de lait et enfin, une réduction des revenus des ménages.

Les pasteurs (et agropasteurs sédentaires) pauvres et à revenu moyen, qui n'ont pas pu migrer vers le sud avec le bétail, ont été plus touchés par la dégradation au niveau local des conditions du pastoralisme et par les prix élevés des céréales et des aliments pour animaux. Le déficit en fourrage et le coût élevé de l'entretien des animaux ont provoqué des ventes d'animaux supérieures à la normale. Cela a entraîné une chute dramatique des prix du bétail, en particulier pour les petits ruminants, et des termes de l'échange bétail/céréales défavorables. En juin, 2010, l'équivalent en céréales pour une chèvre vendue sur un grand marché régional (à Am Dam) correspondait seulement à un quart du prix comparé à la même période de l'année précédente. Le prix des vaches a chuté de moitié par rapport à celui des dernières années. Le prix du mil était d'environ 30-50 % supérieur à la moyenne quinquennale dans la plupart de la zone du Sahel occidental¹³⁵. Les prix du bétail ont diminué également en raison de taux de change défavorables pour les commerçants du Nigeria.

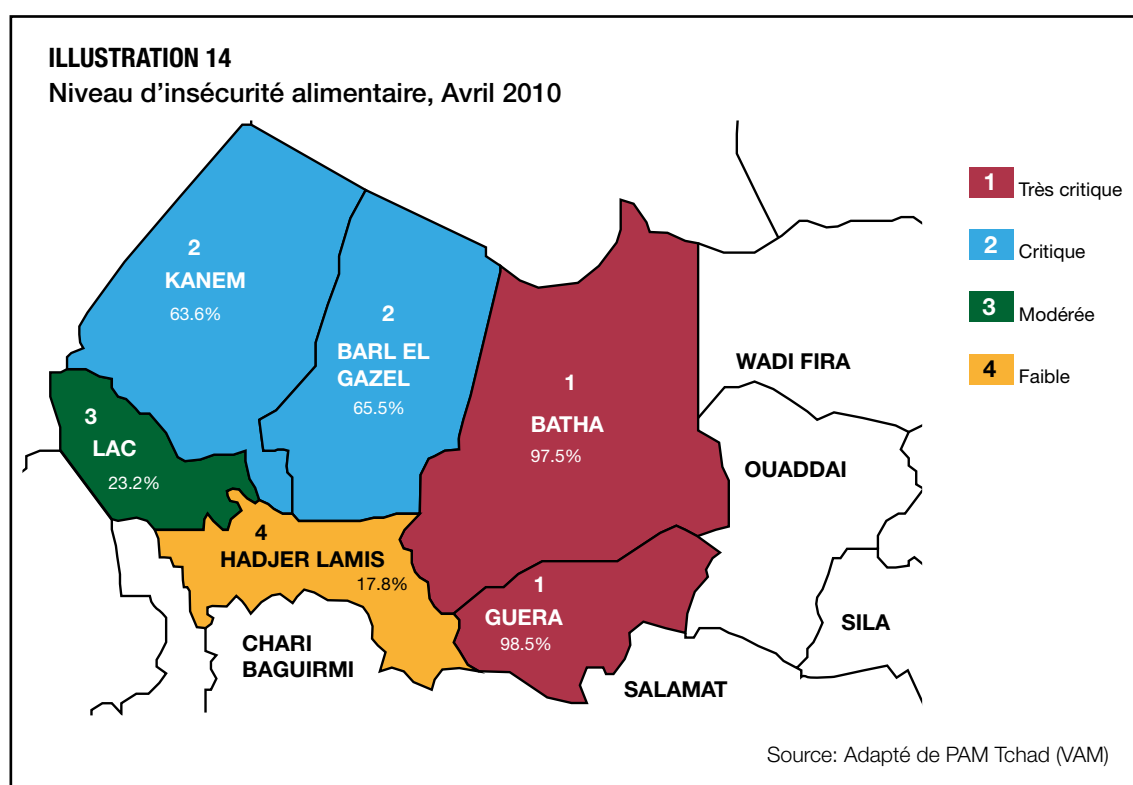
^d Cette étude a été financée par la Commission européenne, la Coopération Française et le PAM.

La dégradation de l'état physique des animaux restés dans les régions du Sahel occidental s'est extrêmement aggravée, en particulier chez les bovins. Dans le nord du Guéra de nombreux cadavres d'animaux jonchaient les couloirs de transhumance¹³⁶. La FAO a signalé un taux de mortalité d'environ 31 % des bovins dans les zones ouest et le centre du Tchad.

Outre l'augmentation de la migration de la main-d'œuvre, il y a également eu des flux migratoires inhabituels de familles entières vers la ville¹³⁷. Selon les villages, entre 30 et 60 % des ménages indigents, à la recherche de travail, ont quitté leurs communautés (dans le nord de la zone agropastorale ainsi que dans les zones pastorales) pour des villes comme Mongo, N'Ndjamena, et Am-Timan. Le surplus de main-d'œuvre dont ont hérité les zones urbaines est considéré avoir été à l'origine d'une réduction de la rémunération journalière d'environ 30 %, ce qui a considérablement affaibli les conditions de sécurité alimentaire dans les zones rurales et urbaines, face à la persistance des prix élevés des denrées alimentaires¹³⁸.

Les autres stratégies de survie auxquelles ont eu recours les ménages extrêmement pauvres pour acheter des céréales au prix fort ont consisté à vendre des bijoux, des pots et des casseroles, des meubles, ou à emprunter à des taux usuraires¹³⁹. Les femmes ont creusé les fourmillières pour tenter d'y dénicher des grains sauvages, cette pratique étant désormais très répandue dans les zones touchées^e.

La hausse des prix a été un autre facteur aggravant de la grave crise alimentaire au Tchad. Les ménages pauvres étant dépendants d'aliments qui ont été achetés plus tôt que d'habitude, il y a eu une augmentation anormale des prix des céréales après mars 2010. En dépit de la vente de céréales à des prix subventionnés par le Gouvernement du Tchad, les prix du mil et du sorgho sur le marché d'Abéché, principal marché de la zone visitée par FEWS NET en mai 2010, étaient respectivement de 58 % et 61 %, supérieurs à la moyenne nominale quinquennale¹⁴⁰.



Cette crise alimentaire sévère s'est produite dans un contexte où les taux de malnutrition des enfants de moins de 5 ans étaient révoltants, même lors des années où la production a été meilleure. Une étude nationale menée en 2009 par le Gouvernement du Tchad sur les facteurs structurels qui influent sur la sécurité alimentaire et la vulnérabilité a indiqué que la bande sahélienne était la plus touchée par la malnutrition aiguë globale (MAG). Les niveaux de MAG, recueillis pour la période avril-juin, lors du pic de la saison de famine étaient de : Batha (25,3 %), Kanem (23,8 %), le Guéra (22,4 %), Ouaddaï (20,4 %), du Lac (19,9 %) ¹⁴¹.

^e Au fil de temps, les femmes ont élargi leur rayon de recherche dans les fourmillières, lequel étendu à plusieurs kilomètres au-delà des villages, à un moment où la pénurie d'eau se faisait cruellement sentir. Selon une équipe de FEWS NET, qui s'est entretenue avec une autorité locale, au cours de la deuxième moitié du mois d'avril, dans le nord-est de la région de Guéra, 6 femmes qui s'étaient perdues en partant à la recherche de grains sauvages ont été retrouvées mortes de soif. Source : FEWS NET (mai 2010) « Perspectives sur la sécurité alimentaire » mise à jour, p.3

Au vu de l'accumulation des signes de crise, le 25 février 2010, le Gouvernement tchadien, poussé par plusieurs bailleurs de fonds, a enfin lancé un appel discret à l'aide et a autorisé des interventions d'urgence dans le cadre du Comité d'action pour la sécurité alimentaire et la gestion des catastrophes (CASAGC). Ceci a permis la mobilisation de l'aide alimentaire et sa distribution à près de 18 % de la population faisant face à une pénurie alimentaire extrêmement sérieuse.

L'appel à l'aide alimentaire a mobilisé le gouvernement et les bailleurs de fonds. Toutefois, le niveau de préparation était très faible. Il a fallu beaucoup faire pour obtenir le volume requis de l'aide. Les réserves nationales alimentaires étaient à un niveau très bas. Le gouvernement et ses partenaires se sont mis à l'œuvre en développant les réserves alimentaires nécessaires au filet de sécurité sociale, principalement par des importations. À la fin du mois de février, seul un tiers de l'objectif initial (environ 10 000 tonnes) était disponible ce qui était nettement insuffisant pour ralentir la détérioration de la sécurité alimentaire¹⁴². Compte tenu des difficultés logistiques, les ventes subventionnées de céréales par le gouvernement ont été lentes à démarrer. L'ONASA (L'Office national de sécurité alimentaire) n'avait pas de moyens logistiques ni de budget pour le transport des denrées alimentaires des entrepôts de stockage situés dans les villes principales vers les villages ruraux où vivaient la plupart des personnes souffrant d'insécurité alimentaire aiguë¹⁴³.

Le PAM a entrepris une analyse cartographique de la vulnérabilité (VAM), en mars 2010, afin de confirmer les zones géographiques les plus exposées au risque d'insécurité alimentaire identifiées dans l'évaluation conjointe menée en décembre (voir Illustration 14). La VAM avait également pour but d'orienter l'aide du PAM. Les opérations d'urgence du PAM pour aider quelque 75 000 personnes dans la bande sahélienne ont rencontré des difficultés au niveau de la livraison et du transport temps opportun des denrées alimentaires, même si la moitié des fonds nécessaires étaient disponibles. Les besoins d'urgence ont été satisfaits par des emprunts à la ligne de ravitaillement de la zone orientale destinée aux réfugiés et personnes déplacées internes, et aussi en détournant vers le Tchad des navires transportant des denrées alimentaires vers d'autres destinations¹⁴⁴. Au fur et à mesure de l'intensification de la crise alimentaire, les évaluations des besoins en matière d'aide alimentaire ont été revues à la hausse par le Gouvernement tchadien, pour atteindre plus de 80 000 et 100 000 tonnes¹⁴⁵.

Annexe A3 Le Mali

En 2008, certaines zones du Mali étaient confrontées à une grave pénurie alimentaire, avant la sécheresse de 2009. À Bamba, par exemple, une commune rurale d'environ 30 000 habitants située dans le district de Bourem, dans la région de Gao au Mali, l'adjoint au maire a déclaré en 2008 : « Quatre-vingt pour cent des familles ne peuvent pas manger deux fois par jour. Il y n'a pas de denrées alimentaires disponibles, ou elles sont très rares et les ménages moyens ne peuvent pas acheter de denrées alimentaires importées¹⁴⁶ ». Bien que le gouvernement ait fourni des céréales à bas prix, beaucoup de ménages parmi les plus pauvres n'ont pas pu s'acquitter de leur prix. La triste réalité est qu'une telle situation est considérée comme « normale », comme étant une manifestation de la vie quotidienne à Bamba. Nul n'y voit une situation de « crise ».

Au cours de la sécheresse de 2009, la zone de Bourem n'a reçu que la moitié des précipitations normales. Ceci, combiné avec l'augmentation des prix des aliments importés, a créé une crise dans le nord, surtout dans le district de Menaka, à la frontière nigérienne. En 2009, les pluies ont été mauvaises pour la deuxième saison consécutive dans cette partie du Mali. Malgré l'excédent global de production céréalière nationale au Mali, la période de famine a commencé tôt pour les ménages pastoraux et agropastoraux pauvres de ces zones, lesquels ont ressenti l'insécurité alimentaire à partir de février 2010.

Les ménages agropastoraux ont essuyé des pertes de récolte atteignant 75 % en 2009, notamment dans le district d'Ansongo, le grenier de la région¹⁴⁷. Le bétail, qui constitue la base de revenus de nombreux ménages dans le nord du Mali, a connu un important taux de mortalité. Sa valeur a chuté quand les ménages se sont précipités pour se débarrasser des animaux qu'ils ne pouvaient plus nourrir. En même temps, le prix des denrées alimentaires a monté en flèche. Dans les zones éloignées de la région de Gao, le coût d'un sac de 50 kg de mil a augmenté pour atteindre jusqu'à près de 40 000 CFA (presque 100 \$ US)¹⁴⁸. En conséquence, les termes de l'échange (la quantité de céréale pour un animal) ont baissé de 56 % entre février et la fin mars¹⁴⁹.

Cela a constitué un énorme choc pour la fraction pauvre à très pauvre des ménages pastoraux et agropastoraux dans la région de Gao, lesquels sont en difficultés, même lors des années normales. Ils dépendent du marché pour l'achat de 70 % de leurs denrées alimentaires. De plus, vu que les ménages plus aisés ont également souffert de la perte de bétail, l'insécurité alimentaire s'est aggravée pour les couches socio-économiques les plus pauvres dont les emplois dépendaient des ménages aisés.

Cette crise aiguë dans le nord du Mali a été identifiée tôt. Le système d'alerte précoce (SAP) du Mali a fourni des informations sur le niveau de la crise d'insécurité alimentaire pour des groupes de population très vulnérables¹⁵⁰. Malgré ces informations délivrées en temps opportun quant à l'impact des faibles précipitations sur le pâturage et sur la disponibilité en eau, en particulier dans les régions pastorales du nord de Gao, de Kidal et de Tombouctou, l'alerte précoce n'a pas généré de réponse rapide et efficace par le gouvernement ou la communauté internationale¹⁵¹.

Pour un certain nombre de raisons politiques, le Mali était réticent à reconnaître la crise. Le gouvernement n'a pas lancé d'appel à l'aide pour les régions du nord¹⁵². L'évaluation finale par le gouvernement malien de la situation alimentaire était perçue comme imparfaite par les ONG en raison de chiffres de production hautement improbables. Le gouverneur de la région a informé les ONG que le Gouvernement malien ne souhaitait pas déclarer de crise alimentaire dans le nord du Mali, en particulier dans la région de Gao, arguant du fait qu'il disposait d'une capacité suffisante pour répondre aux besoins des communes identifiées comme ayant des difficultés alimentaires¹⁵³.

Le fait de ne pas déclarer l'urgence a entraîné des retards importants dans l'aide alimentaire. Il y a également eu d'importantes lacunes dans la coordination et l'intervention dans les zones pastorales. À Gao, en raison du contexte sécuritaire, seule une poignée d'ONG internationales étaient présentes, notamment le Comité International de la Croix Rouge, associés au PAM et aux services décentralisés de l'État en place dans la région¹⁵⁴. Au déclenchement de la crise, Oxfam^f, ACF, Catholic Relief Services et Save the Children US ont tous démarré des programmes d'aide d'urgence.

Le gouvernement malien a finalement lancé une intervention afin d'aider les populations dans le nord. Par exemple, la région de Gao a reçu 5 078 tonnes de mil et de sorgho au titre de distributions subventionnées. Cependant, ces denrées alimentaires n'étaient pas facilement accessibles par les ménages très pauvres et pauvres qui étaient à peine capable de supporter le coût de transport pour se rendre sur les lieux de ventes, et a fortiori, encore moins en mesure d'acheter du grain. D'une façon générale, le message envoyé par le Gouvernement malien aux organismes humanitaires et aux médias n'a pas créé de sentiment d'urgence.

Bien que 258 000 personnes aient été jugées touchées par l'insécurité alimentaire¹⁵⁵, les donateurs n'ont pas répondu rapidement ou pas à une échelle suffisante. La plupart des donateurs, quoique conscients de la situation de crise, ont suivi la ligne politique du gouvernement.

Cela a conduit à une situation dans laquelle, d'un côté de la frontière, le gouvernement du Niger et ses partenaires ont entrepris un effort humanitaire de grande envergure, alors qu'à seulement quelques kilomètres de là, au Mali, les communautés très vulnérables de pasteurs et d'agropasteurs confrontées aux mêmes problèmes de subsistance, ne recevaient qu'une réponse limitée. Il est important de noter qu'en avril 2010, lors de la réunion régionale du CILSS à Lomé, le CILSS a rejeté les données du Mali portant sur la situation de sécurité alimentaire. Ce qui ajoute un surcroît de crédibilité au point de vue selon lequel les facteurs politiques influencent bien la prise de décision concernant la réponse à apporter aux besoins qui ressortaient clairement des données techniques.

Selon l'OCHA, l'appel d'urgence pour l'année 2010 pour le Mali portait sur 6 120 037 \$. Sur ce total, 68 %, soit 4 182 493 \$ ont été apportés. Le PAM et l'UNICEF ont utilisée la plupart de ces ressources pour l'aide alimentaire et pour la lutte contre la malnutrition. Une partie des fonds a également été utilisée pour l'alimentation du bétail, les semences et le déstockage des animaux malades. ECHO a voulu étendre ses activités dans le nord du Mali, mais a rencontré des difficultés en raison du nombre restreint de partenaires efficaces présents dans la zone du nord. En revanche, au Niger, l'aide humanitaire dans une zone globalement comparable, a été beaucoup plus conséquente et comportait un soutien de plus grande envergure à l'alimentation animale ainsi que la protection des moyens d'existence.

ACF a estimé que vers la fin de l'année 2010, 40 % des ménages dans la vallée de la rivière à Ansongo, dans la région de Gao, étaient endettés et n'avaient aucun moyen de rembourser leurs créanciers¹⁵⁶. Cependant, en 2011, il n'y a pas eu d'appel officiel à l'aide humanitaire en faveur des groupes les plus vulnérables du nord afin d'assurer leur redressement à long terme, la restauration de leurs moyens d'existence, et le renforcement de leur résilience.

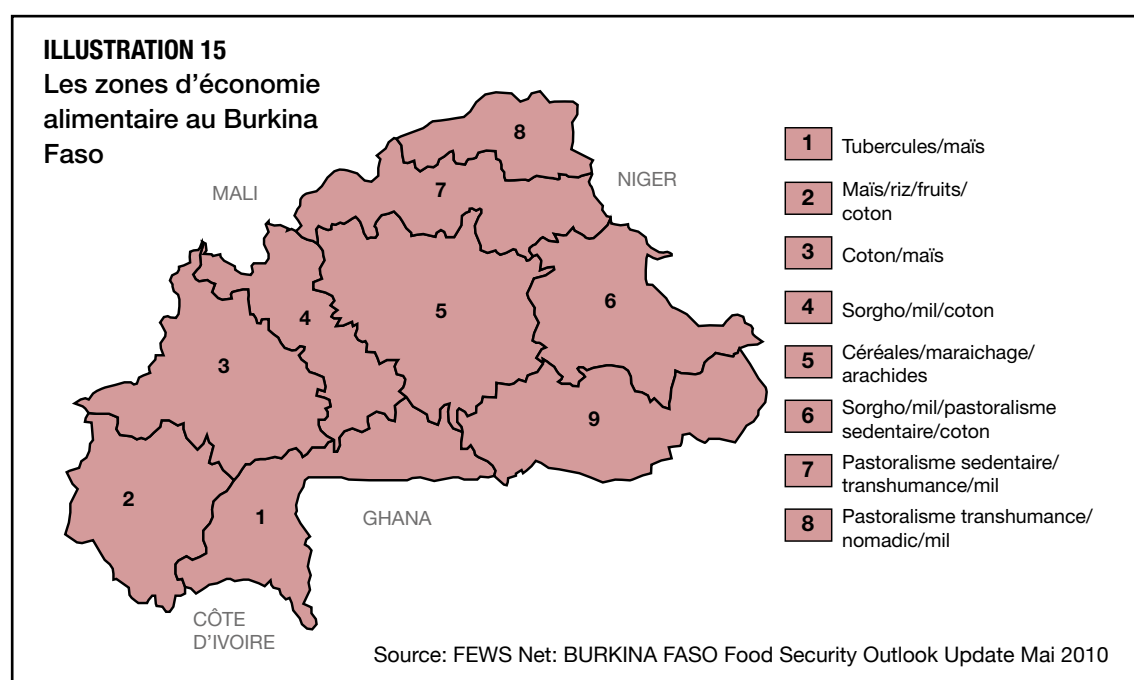
^f La plupart des ONG internationales, excepté OXFAM-GB, ont transféré leur personnel en novembre 2009, à cause de l'insécurité. Alors, une capacité locale d'intervention n'était pas en place

Annexe A4 Le Burkina Faso

Un rapport de FEWS NET en avril 2010 a indiqué que toutes les régions du pays étaient généralement en sécurité alimentaire, à l'exception de l'est et du nord des zones pastorales et agropastorales (respectivement, les zones 7 et 8 sur l'illustration 15). La mauvaise répartition des pluies dans ces zones a créé d'importantes pertes dans la production agricole et le rendement des pâturages. Le rapport de FEWS NET a déclaré que les ménages pauvres et très pauvres dans ces domaines seraient exposés au risque d'insécurité alimentaire entre avril et septembre de 2010.

Dans la zone de subsistance n°8, (essentiellement pastorale) le rendement des pâturages a diminué d'environ 40 % par rapport à l'année précédente, et était de 20 % inférieur à la normale. Les autres problèmes auxquels ont été confrontés les ménages étaient le tarissement des sources d'eaux de surface de petite et moyenne tailles, et les prix élevés du mil, et des aliments pour le bétail. L'état physique du bétail s'est fortement détérioré. La production de lait a été réduite d'environ 30 à 40 %. Vu que 10 à 15 % du revenu des ménages pauvres et très pauvres au cours d'une année moyenne est perçu sous la forme de lait, la réduction de la quantité de lait obtenu à titre de paiement pour les soins prodigués aux animaux des ménages moyens et riches a entraîné une importante réduction des revenus. La vente de (petits) animaux par certains ménages pauvres et très pauvres a commencé en mars et a déjà inclus des femelles et, dans certains cas, des femelles en gestation. Les ménages pauvres ont commencé à réduire leur nombre de repas quotidiens et la quantité d'aliments préparés.

Pour les agro-pasteurs de la zone de subsistance n° 7 sur la carte, des déficits de production des cultures et la pénurie de fourrage et d'eau pour leurs animaux, ont amené de nombreux ménages à vendre plus d'animaux que de coutume, en vertu d'un mécanisme d'adaptation. Cependant, le mauvais état physique du bétail et l'augmentation de l'offre sur le marché ont occasionné une baisse inhabituelle des prix, tandis que les prix des céréales demeuraient élevés. En conséquence, les termes de l'échange pour les petits animaux par rapport au kilo de grain étaient inférieurs à la normale.



Dans les deux zones de subsistance précitées, les ménages pauvres et très pauvres dépendent normalement du marché pour l'achat de 50 à 70 % de leurs denrées alimentaires entre février et août. Les sources de revenu pour de tels ménages, à cette période de l'année, sont l'orpaillage, la vente de bois, la migration de la main d'œuvre/les transferts d'argent des migrants, et la vente de volailles et de petits animaux.

En mars 2010, plusieurs mois plus tôt que d'habitude, le Gouvernement du Burkina Faso a pris des mesures d'urgence. Il a mis en place un programme de filet de sécurité, surtout dans les zones agropastorales des régions du nord et l'est. Ces actions ont inclus la vente de céréales locales à des prix subventionnés, le soutien de l'agriculture à la saison morte, et la reconstitution rapide des réserves de sécurité alimentaire administrées par la Société nationale des stocks de sécurité alimentaire (SONAGESS) avec un budget alloué

de 16 milliards de francs CFA. Le prix des céréales sont restés stables au cours de cette période au Burkina Faso, mais supérieurs à leur moyenne quinquennale et à ceux en vigueur à la même période en 2009.

FEWS NET a prédit que les ménages vulnérables ne seraient pas capables de satisfaire leurs besoins alimentaires si l'envergure de l'assistance humanitaire n'était pas augmentée. Cependant, à part les activités du Programme alimentaire mondial (PAM) et de certaines ONG locales, le gouvernement du Burkina Faso n'a pas entrepris de programmes à grande échelle (au-delà de la vente de céréales subventionnées et de la distribution d'aliments pour le bétail).

Une augmentation subite des ventes de bétail, l'abattage d'urgence, et des taux de mortalité des animaux plus élevés que d'habitude (en particulier chez les bovins et les ovins) ont été relevés en mai et juillet. FEWS NET a estimé que 5 à 10 % des animaux sédentaires (l'équivalent de 2 à 5 % du cheptel national) avaient été perdus, ce qui représente une perte importante d'actifs pour les ménages dans les zones du Sahel¹⁵⁸. Selon FEWS NET, l'effort pour réduire la mortalité du bétail « semble être moins pris en compte au regard du faible niveau des ressources allouées par l'État¹⁵⁹ ».

Annexe B Améliorer les méthodes d'analyse de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle

Annexe B1 La pertinence de l'Approche de l'Économie des Ménages au Sahel

L'Approche de l'Économie des Ménages (AEM) a été initialement développée par SCUK, au milieu des années 1990, face à la nécessité d'améliorer l'alerte précoce et le ciblage géographique de l'aide d'urgence. Bien que le point focal ait depuis changé, l'AEM offre toujours une approche solide basée sur les moyens d'existence, afin de juger quelles personnes sont vulnérables aux chocs, et dans quelles proportions elles le sont – en particulier dans les cas d'événement à déclenchement lent tels que les sécheresses. De 1995 à 2005, la méthode AEM a été appliquée progressivement au Sud-Soudan, à la Somalie, au Malawi et à l'Éthiopie. En 2000, FEWS NET a intégré AEM dans sa méthodologie de base pour évaluer la vulnérabilité.

Au Sahel, cependant, l'AEM n'a été introduite qu'en 2007. Plus de 19 études d'AEM ont été menées. Les objectifs de ces enquêtes AEM étaient les suivants :

- obtenir des informations détaillées sur l'économie des ménages des zones sélectionnées afin d'obtenir des données de référence sur la sécurité alimentaire et de comprendre les éléments clés du risque pour les différents groupes de population, au titre de contribution aux systèmes d'alerte précoce
- contribuer à l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté et informer le débat politique au niveau national
- explorer les opportunités et les contraintes locales, notamment pour les ménages les plus vulnérables
- analyser les besoins essentiels des ménages vulnérables, y compris les risques auxquels ils sont exposés

La pertinence de l'approche de l'économie de ménages (AEM) pour concevoir des programmes d'aide humanitaire et de développement a été soulignée par Jan Eijkenaar, le conseiller d'ECHO pour la région du Sahel :

Citation :

« La crise alimentaire de 2005 au Niger a surpris de nombreux observateurs. Les signes d'alarme ont été souvent incomplets, tardifs et très contradictoires. Les idées reçues sur la sécurité alimentaire qui dominaient l'information sont passées à côté de l'essentiel : les moyens d'existence ruraux ont changé. Cette importante étude aidera toutes les personnes concernées à comprendre qui, aujourd'hui, risque le plus d'être exposé à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition au Niger, et pourquoi. Elle permettra aux décideurs d'éviter une répétition de ce qui s'est produit en 2005 et de répondre plus rapidement et plus efficacement à une situation de crise. » crisis.

Source: Jan Eijkenaar, conseiller DG ECHO pour la région du Sahel en l'Afrique de l'ouest

L'AEM est pertinente pour évaluer la sécurité alimentaire parce qu'elle offre une compréhension plus détaillée de l'économie du ménage et de ses moyens d'existence. Son cadre analytique¹⁶⁰ repose sur trois piliers¹⁶¹

- Où et comment les ménages se procurent leur nourriture
- les sources et les montants des revenus en espèces des ménages
- la proportion des dépenses des ménages par type d'éléments

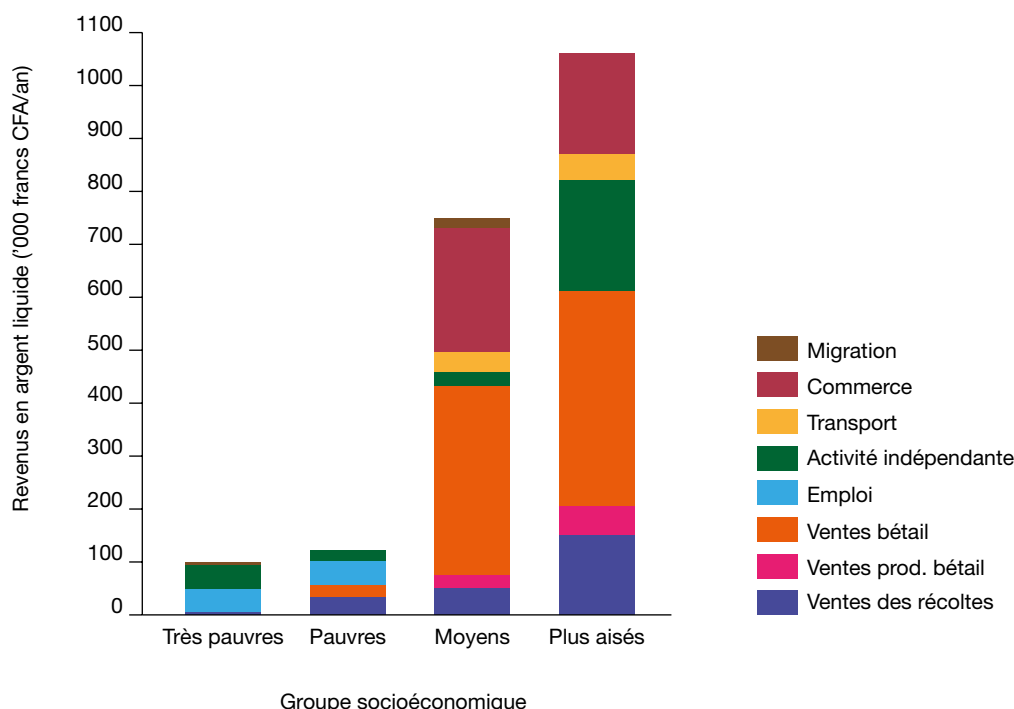
Cette base élargie de l'analyse économique est également pertinente pour les questions autres que la sécurité alimentaire. L'AEM offre un instantané précis de la portée, des contraintes et les écarts internes de la pauvreté ainsi que le détail des choses que les personnes les plus pauvres doivent faire pour survivre. L'AEM ne fait pas que regarder les moyens d'existence des ménages les plus pauvres dans différentes zones agroécologiques. Elle apprécie également les moyens d'existence des ménages les plus riches (ceux classés comme « à revenu intermédiaire » et « nantis »). Il est souvent impossible de comprendre ce qui rend les ménages pauvres sans comprendre ce qui rend enrichir les ménages aisés. L'AEM fournit une analyse détaillée des différents groupes socio-économiques, ainsi qu'une représentation complète des interactions sociales et économiques, souvent très fortes, entre les ménages riches et les pauvres.

Il est important de noter que l'AEM identifie les groupes par niveau de richesse, non pas en fonction de leur vulnérabilité. L'analyse de la vulnérabilité est souvent considérée comme plus pertinente pour les catastrophes. Cependant, Julius Holt note que cela « ne correspond pas très bien à l'intention principale des enquêtes d'AEM actuelles » qui est de contribuer à une stratégie post-crise à long terme de réduction de la famine pour SCUK. Holt poursuit en abordant la question de l'utilité des indicateurs pondérés dans de nombreuses évaluations de la vulnérabilité, qu'il décrit comme une approche de « boîte noire » décevante, à laquelle fait défaut un modèle approprié explicatif ou analytique. Tout en reconnaissant que le concept de vulnérabilité est devenu fondamental pour l'analyse des moyens d'existence au Sahel, Holt note ses inconvénients et déclare qu'une analyse de la pauvreté par l'outil d'AEM offre une meilleure perspective pour le développement de stratégies à long terme du développement¹⁶².

L'AEM a contribué à déplacer l'accent qui était mis sur la disponibilité des aliments (et de l'aide alimentaire), pour le mettre sur la notion d'accès aux denrées alimentaires par les ménages, à travers une analyse des moyens d'existence. Les données de l'AEM ont une incidence directe sur les problèmes à court terme ou saisonniers, en particulier sur les systèmes d'alerte précoce (SAP). L'AEM permet d'apprécier en profondeur comment les chocs tels qu'une mauvaise récolte, ou une augmentation des prix alimentaires, peuvent affecter une population donnée : quelle sera la différence dans la réponse et de la résilience entre les ménages pauvres et ceux qui sont riches ? Combien sont-ils dans les deux groupes ? Combien de personnes pourraient avoir besoin d'aide ? Quel type de soutien serait le plus approprié pour contribuer aux moyens d'existence des ménages les plus pauvres ? Les évaluations actuelles de la vulnérabilité et les autres données utilisées par les SAP ne fournissent pas encore de réponses adéquates à ces questions.

L'un des principaux enseignements tirés de l'AEM est l'important écart entre les actifs des ménages riches et ceux des ménages pauvres, comme l'indique l'illustration 16 ci-contre. L'économie des ménages aisés, en raison de l'accumulation de biens productifs, est très résistante aux chocs, et peut même bénéficier de la crise lorsque les ménages pauvres sont obligés de se tourner vers eux pour obtenir des prêts. Des mécanismes locaux de solidarité sociale entre les riches et les pauvres existent, en particulier dans les zones pastorales, mais sont relativement limités, et pas du tout suffisants pour empêcher les pertes importantes d'actifs.

Parce que les ménages pauvres sont fortement dépendants du marché pour l'achat de nourriture, un événement extérieur qui influe sur les prix peut avoir un impact négatif bien plus grand sur leur sécurité alimentaire, que les déficits alimentaires localisés causés par des pluies insuffisantes. Les ménages pauvres produisent déjà très peu de leur propre nourriture. Alors, une mauvaise récolte locale n'entraîne généralement pas de crise alimentaire majeure pour eux. Une compréhension des caractéristiques du marché du travail, de la migration et de la dynamique des prix du marché est bien plus fondamentale pour apprécier la situation de sécurité alimentaire des ménages les plus pauvres¹⁶³. Un outil très utile est l'analyse cartographique du marché en cas d'urgence (EMMA à : http://emma-toolkit.info/?page_id=380). Cet outil offre une analyse pertinente pour comprendre comment la crise a « interrompu /perturbé » un produit ou un service clé sur le marché, par exemple, le travail local ou le riz, dans le cas où la population cible dépendrait beaucoup d'un salaire journalier.

ILLUSTRATION 16**Sources et montants de revenus en argent par ménage typique**

Source: Holt, J et al (2009) Comprendre l'Économie des Ménages au Niger p.31

L'AEM souligne les différences importantes au sein de la moitié pauvre de la population. Les « ménages pauvres » s'avèrent prendre part à la production primaire des cultures et de leur propre bétail. Or les ménages « très pauvres » y prennent à peine part. Malgré cela, les gouvernements et les agences de développement ont encore tendance à croire que la solution à l'insécurité alimentaire consiste à accroître la production alimentaire de la population pour la consommation directe.

Comme indiqué par Julius Holt, l'un des principaux partisans de l'AEM, la nécessité croissante de rémunération en espèces pour les ménages pauvres du Sahel afin de pouvoir accéder à la nourriture, signifie qu'il y a peu de différences entre l'analyse de la sécurité alimentaire et l'analyse générale de la sécurité des moyens d'existence. Malheureusement, l'AEM n'est pas encore utilisée par la majorité des praticiens, et au Sahel, elle se limite principalement à Save the Children UK et à Oxfam. Cet outil nécessite une formation avancée. La plupart des formations formelles en matière de sécurité alimentaire au Sahel ou même en Europe ne comprennent pas d'analyse correcte de l'économie des ménages¹⁶⁴.

Annexe B2 Les avantages potentiels et la justification de l'IPC au Sahel

L'IPC est une initiative mondiale visant à développer une approche commune pour l'analyse de la sécurité alimentaire et la réponse stratégique. Cette initiative est dirigée par un partenariat de sept agences¹⁶⁵. Le développement de l'IPC a été soutenu financièrement par plusieurs programmes et donateurs, y compris le Programme CE/FAO de sécurité alimentaire « Information pour Action » ; ECHO, la DFID et l'ACDI. L'IPC est un « travail en cours » dans plusieurs pays. Cette initiative est en révision et développement constants.

La deuxième phase de l'IPC a été évaluée début 2011¹⁶⁶. Cette évaluation a révélé que la plupart des indicateurs de résultats étaient des indicateurs retardés, avec très peu de pouvoir prédictif. Les indicateurs servant à déterminer la phase en cours (les indicateurs de résultats) et les indicateurs d'alerte précoce (les indicateurs de processus) ont été mélangés l'un à l'autre, mais restent généralement liés à deux calendriers distincts (par exemple la malnutrition indique la conséquence d'une nuisance passée/une interaction des moyens d'existence ; tandis qu'une mauvaise production des cultures est une nuisance potentielle qui aura une conséquence future).

La version 2.0 de l'IPC sera prochainement disponible, en version d'essai, et comportera des améliorations significatives. Il sera par exemple possible de séparer l'analyse de la phase de sécurité alimentaire actuelle de l'alerte précoce de la phase à venir en fournissant un modèle d'analyse supplémentaire pour ladite alerte précoce. La version 2.0 séparera également l'analyse et la classification de la situation d'insécurité alimentaire selon qu'elle est aiguë ou chronique, et indiquera de quelle façon ces deux aspects sont liés¹⁶⁷.

La zone de subsistance est l'unité de base de l'IPC pour l'analyse spatiale. Une analyse des zones permet une meilleure compréhension de la façon dont les gens, au sein d'un système de subsistance donné, se procurent de la nourriture et des revenus, et quels sont leurs modèles de dépense et stratégies d'adaptation. L'approche de l'AEM est particulièrement pertinente pour cette analyse au sein de l'IPC.

L'IPC utilise 5 catégories qui relient les niveaux de sécurité alimentaire à une réponse humanitaire stratégique :

- 1) Il y a sécurité alimentaire
- 2) Insécurité alimentaire chronique
- 3) Crise aiguë des moyens d'existence et de la nourriture
- 4) Urgence humanitaire
- 5) Famine /Catastrophe humanitaire.

Chaque catégorie de phase repose sur une large gamme d'indicateurs de l'impact d'un risque sur la santé et le bien-être des personnes. Il s'agit notamment : des taux brut de mortalité, de la malnutrition aiguë, des retards de croissance, de l'accès/disponibilité des aliments, de la variété du régime alimentaire, de la disponibilité/de l'accès à l'eau, du dénuement/du déplacement, de la sécurité civile, des stratégies d'adaptation, des actifs de subsistance, des facteurs structurels. Ces indicateurs sont cités comme les résultats actuels ou imminents sur les vies et sur les moyens d'existence, qui mesurent directement l'impact risque sur la santé et sur le bien-être des personnes. Pour chaque résultat, des seuils d'approbation sont proposés pour définir la phase.

Pour chaque catégorie de phase, l'IPC présente également un ensemble spécifique de réponses stratégiques afin d'atténuer les effets immédiats, soutenir les moyens d'existence et s'attaquer aux causes sous-jacentes. Les phases 1 et 2 du tableau de référence de l'IPC sont présentées ci-dessous, à titre d'illustration¹⁶⁸.

ILLUSTRATION 17

Tableau de référence du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire

Classification de la phase		Indicateurs d'impact de référence Effets immédiats ou imminents sur les vies humaines et les moyens d'existence; sur la base de preuves directes ou indirectes convergentes, plutôt que sur des seuils absolus.	Cadre stratégique d'intervention Objectifs: (1) atténuer les effets immédiats (2) soutenir les moyens d'existence, et (3) s'attaquer aux causes sous-jacentes
1	Généralement en Sécurité alimentaire	Taux brut de mortalité: < 0,5 / 10 000 / jour Malnutrition aiguë: <3 % (indice poids-taille <-2 Z-scores) Retard de croissance <20% (indice taille-âge <-2 Z-scores) Accès à l'alimentation /Disponibilité: généralement adéquats (> 2 100 kcal par personne/jour), stable Diversité du régime alimentaire: régime alimentaire diversifié, de qualité et quantité constantes Accès à l'eau / Disponibilité: généralement adéquat (> 15 litres par personne/jour), stable Dangers: probabilité et vulnérabilité faibles ou modérées Sécurité civile: paix établie et structurelle Avoirs relatifs aux moyens d'existence: Utilisation généralement durable (des avoirs relatifs aux moyens d'existence)	Assistance stratégique aux groupes souffrant d'insécurité alimentaire Investissement dans Les systèmes de production économique et alimentaire Favoriser le développement de moyens d'existence basés sur les principes de durabilité, justice et équité Prévenir l'apparition d'obstacles structurels à la sécurité alimentaire Plaidoyer
2	Insécurité alimentaire chronique	Taux brut de mortalité : <0,5/10 000/jour; TMM5<1/10 000/jour Malnutrition aiguë : >3% mais <10% (indice poids-taille <-2 Z-scores), fourchette habituelle, stable Retard de croissance : >20% (indice taille-âge <-2 Z-scores) Accès à la nourriture /disponibilités : presque adéquat (2 100 kcal par personne/jour); instable Diversité du régime alimentaire : diversité insuffisante chronique du régime alimentaire Accès à l'eau / disponibilités : presque adéquat (15 litres par personne/jour); instable Événements adverses : récurrents, avec une vulnérabilité élevée des moyens d'existence Sécurité civile : instable; tension perturbatrice Stratégies d'adaptation : 'stratégies d'assurance' Avoirs relatifs aux moyens d'existence : utilisation perturbée et non durable (des 5 avoirs relatifs aux moyens d'existence) Appui structure : Importantes entraves sous-jacentes à la sécurité alimentaire	Élaborer et mettre en œuvre des stratégies pour renforcer la stabilité, la sauvegarde et la résilience des systèmes de moyens d'existence, et réduire ainsi les risques Mettre en place des filets de sécurité alimentaire aux groupes à haut risque d'insécurité alimentaire Interventions pour une utilisation optimale et durable des avoirs relatifs aux moyens d'existence Mettre au point un plan de contingence Corriger les entraves structurelles à la sécurité alimentaire Surveillance étroite des indicateurs de résultats et de processus pertinents Plaidoyer

Les deux éléments principaux de l'IPC consistent en une analyse de la situation et une analyse de la réponse.

L'Analyse de la situation est une étape cruciale et pourtant souvent négligée dans le continuum de l'analyse de la sécurité alimentaire jusqu'à la réponse. L'analyse de la situation est la base pour identifier les aspects fondamentaux d'une situation (gravité, les causes, l'ampleur, etc.) Idéalement, l'analyse est soutenue par un consensus parmi toutes les parties prenantes clés, y compris les gouvernements, les agences de l'ONU, les ONG, les donateurs, les médias et les communautés ciblées.

L'Analyse de la réponse crée un lien explicite entre l'analyse de la situation et la conception des interventions stratégiques appropriées de sécurité alimentaire. Ces interventions doivent répondre aux besoins immédiats comme aux problématiques à moyen et à long terme. L'analyse de la réponse cherche à atteindre trois objectifs : atténuer les effets immédiats, soutenir les moyens d'existence, traiter les causes structurelles et sous-jacentes de l'insécurité alimentaire

Le cadre d'intervention englobe une approche à « double voie » consistant en des efforts à long terme, déployés sur une base élargie, pour promouvoir la résilience, tout en offrant un accès direct à la nourriture pour les ménages les plus nécessiteux. Dans la phase 3 « crise alimentaire et des moyens d'existence aiguë », l'IPC propose explicitement d'utiliser « la crise comme une opportunité » « pour traiter les causes structurelles sous-jacentes, et entreprendre un travail de plaidoyer.

Selon une carte mondiale qui indique les stades d'application de l'IPC, seuls quelques pays du Sahel sont entrés dans le « stade d'introduction ». Ce sont les pays où d'importantes activités de sensibilisation et de mise en œuvre institutionnelle sont menées, mais sans être encore parvenus au stade d'adoption de l'IPC en tant que tel. Malgré la lenteur du processus, l'adaptation de l'IPC au contexte du Sahel a été amorcée après 2007.

Les promoteurs du cadre de l'IPC sont convaincus que son application efficace offrira des avantages substantiels pour prévenir et gérer les crises alimentaires et d'autre nature au Sahel, comme souligné dans l'encadré ci-dessous :

Définition : quels sont les avantages potentiels de l'IPC pour le Sahel ?

Lier automatiquement l'analyse à une réponse stratégique : l'IPC soutient des stratégies d'intervention plus efficaces en associant les informations à un cadre stratégique de réponse. L'IPC non seulement utilise des critères spécifiques pour définir la gravité d'une crise donnée, mais relie aussi de façon explicite les déclarations d'alerte à des réponses appropriées. Ces réponses portent sur les priorités immédiates et les exigences à moyen et à long terme. Cela permet le développement des réponses les plus appropriées et réalisables dans les différents scénarios, au regard, par exemple, des capacités locales et des interventions déjà en cours. Les options de réponse sont une exception des modes d'évaluation, où les besoins humanitaires sont considérés comme des « déficits » requérant des biens et des services immédiats, ce qui pourrait potentiellement saper la résilience de la sécurité alimentaire.

Définir plus clairement la crise et disposer d'un mode commun de compte-rendu qui présente de nombreux avantages :

- rend significatives les comparaisons possibles entre les pays et au fil du temps. La même phase devrait toujours traduire la même sévérité pour une crise.
- facilite le consensus technique entre les analystes, les agences d'exécution et les donateurs, ce qui conduit à la réponse plus efficace et en temps opportun, ainsi une meilleure coordination des appels et des réponses entre les organismes.
- harmonise la manière dont une situation de crise est classée, ce qui génère une cohérence, non seulement dans la forme de la réponse, mais aussi la source et l'ampleur du financement, les délais de planification et l'organisation des rôles des différentes parties prenantes
- Promeut la redevabilité entre les agences d'exécution, qui doivent alors démontrer que leurs réponses sont appropriées compte tenu de la phase en vigueur.

L'inclusion explicite d'une phase « crise alimentaire et de moyens de existence grave ». À ce niveau, le problème ne pourrait pas être la faim aiguë, mais plutôt une crise de moyens d'existence caractérisée par l'utilisation non durable des biens productifs locaux et des stratégies d'adaptation inacceptables. Le but d'avoir une telle définition de cette phase est d'encourager une intervention précoce pour protéger les moyens de existence et non seulement la vie.

Un processus d'analyse plus rigoureux et transparent, en précisant les éléments de preuve sur lesquels l'analyse est fondée. Ceci rend les analystes plus responsables pour leurs conclusions. La qualité des sources de données individuelles est évaluée et reflétée dans un niveau de confiance dans l'analyse

Amélioration de l'alerte précoce, grâce à la combinaison des facteurs décrits ci-dessus. Le cadre favorise l'analyse concrète et en temps opportune afin de s'assurer que l'information d'alerte précoce aboutira à une prise de décision conséquente et ne restera pas une lettre morte. Les hasards et la vulnérabilité sont appréciés et intégrés dans les déclarations des risques. Trois niveaux de risque sont prévus: alerte, modéré et élevé.

Ajoute de la valeur aux systèmes d'information existants, en favorisant une meilleure utilisation des données disponibles. L'IPC est méthodologiquement neutre, c'est à dire qu'il ne précise pas les méthodes qui doivent être utilisées pour analyser les données. Il cherche plutôt à établir des normes minimales pour le processus d'analyse et pour la communication des résultats.

Une analyse collaborative. L'IPC a réussi à réunir des analystes de différents secteurs (sécurité alimentaire, la nutrition, la santé, etc.) et de les amener à intégrer leurs données pour tirer des conclusions communes sur la situation et fixer les priorités d'action. Il fournit une "plateforme" commune de discussion pour les analystes ayant une expertise et d'origines diverses agences.

Une meilleure communication des résultats, à travers des protocoles standards de cartographie avec les tableaux pour illustrer la gravité, les populations touchées, afin de fournir des informations sur l'ampleur du problème.

Sources: FAO (June 2006) Integrated Food Security and Humanitarian Phase Classification (IPC) Framework Policy Brief Issue 3.

Cependant, pour pouvoir bénéficier de ces avantages potentiels, encore faut-il que les bailleurs de fonds, les gouvernements nationaux et les agences internationales surmontent des problèmes politiques et institutionnels majeurs.

Annexe B3 Qu'est ce que « SMART » et quelle est sa pertinence pour le Sahel ?

SMART fournit une base pour comprendre l'ampleur et la gravité d'une crise humanitaire à travers une méthode intégrée d'évaluation de l'état nutritionnel et du taux de mortalité. Elle s'inspire des éléments de base de plusieurs méthodes existantes et des meilleures pratiques actuelles afin d'évaluer le taux brut de mortalité, et état nutritionnel des enfants de moins de cinq. Ces indicateurs de santé publique sont les plus vitaux afin d'apprécier la gravité d'une crise humanitaire. Ils contrôlent dans quelle mesure le système de secours répond aux besoins de la population de même que la performance et l'impact général de la réponse humanitaire.

Une composante « sécurité alimentaire » optionnelle, qui utilise une version simplifiée de l'AEM, fournit le contexte pour l'analyse des données relatives à la nutrition et à la mortalité. L'AEM a bien fonctionné pour prédire quantitativement comment un événement, telle une mauvaise récolte, ou un changement de prix, pouvait affecter la capacité des gens à obtenir de la nourriture. Elle donne une estimation quant aux personnes qui seront touchées, avec quel degré de sévérité, et quand elles le seront. Les autres méthodes n'offrent pas la même qualité d'information¹⁶⁹.

La version 1 de la méthodologie SMART, avec un logiciel d'analyse supporté par Windows et un format standard de compte-rendu, a été développée et testée par les partenaires au Sahel¹⁷⁰:

- Tchad (Action Contre la Faim France - nutrition / mortalité / logiciels)
- Mali (Action Contre la Faim Espagne - nutrition / mortalité / logiciels)
- Niger (Action Contre la Faim Espagne - nutrition / mortalité / logiciels)

Pourquoi SMART est-elle nécessaire?

- L'utilisation de diverses méthodes et mesures pour déterminer l'état nutritionnel, le taux de mortalité et la sécurité alimentaire ne permet pas de comparer ou de comprendre de façon cohérente les besoins.
- Des données de mauvaise qualité sont souvent utilisées pour prendre des décisions ou rédiger des rapports.
- Les partenaires de mise en œuvre et les pays d'accueil n'ont pas les capacités techniques pour recueillir des données fiables.

- Le manque de soutien technique complet ne facilite pas le renforcement stratégique et durable des capacités nécessaires à tous les niveaux pour assurer un accès rapide à des données fiables et standardisées.
- SMART répond à la question: comment pouvons-nous déterminer avec précision les besoins ou établir un rapport sur les performances avec différentes méthodologies et des données non fiables ?

Qu'est-ce que SMART entend fournir ?

- Une méthodologie standardisée d'évaluation des besoins qui fournit des données comparables entre les pays et les situations d'urgence afin de hiérarchiser les allocations de ressources.
- Une assistance technique pour renforcer les capacités en vue d'une prise de décision en temps réel, en utilisant des données standardisées et fiables. Le but étant d'optimiser l'aide à apporter en temps opportun aux personnes dans le besoin.
- Des données fiables pour les rapports sur les performances et les résultats analysent les tendances des situations humanitaires en utilisant le taux de mortalité et l'état nutritionnel. Cela permettra d'améliorer la compréhension des effets de l'aide humanitaire.
- Une base pour institutionnaliser une politique fondée sur des preuves et un système de compte-rendu sur les crises humanitaires

Source: SMART: (avril 2006) Mesurer la mortalité, l'état nutritionnel et la sécurité alimentaire dans les situations de crise : Version 1 de la Méthodologie SMART

Annexe B4 Les données de l'étude sur « Le coût d'une alimentation équilibrée » au Niger

Le coût d'une alimentation équilibrée est une méthode développée pour calculer le montant minimal d'argent qu'un ménage devra dépenser pour satisfaire ses besoins nutritionnels énergétiques, en protéines, en matières grasses et en micronutriments, en utilisant les aliments disponibles localement¹⁷¹.

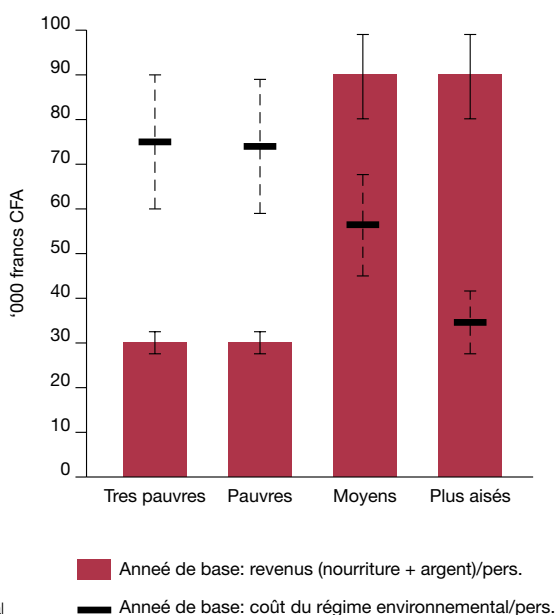
Il s'agit d'un outil innovant qui peut :

- Calculer le coût minimal d'un régime alimentaire pour un enfant en particulier et pour toute la famille.
- Prendre en compte les variations saisonnières des prix des denrées alimentaires et la disponibilité de ces dernières pour évaluer les coûts du régime.
- Fournir des données spécifiques à la région sur les coûts d'un régime alimentaire équilibré et de la disponibilité alimentaire.

Étude de Save the Children UK au Niger: Conclusions de l'étude « Le Coût d'un régime équilibré » :

- la disponibilité locale de la nourriture dans le district de Tessaoua permet la consommation d'une alimentation équilibrée à tout moment de l'année - si les gens peuvent en payer le prix. Une alimentation équilibrée est possible en utilisant les aliments disponibles localement.
- Dans le district de Tessaoua, les deux tiers de l'ensemble des ménages - soit environ la moitié de la population - ne peuvent s'offrir une alimentation équilibrée, pas même lorsque la nourriture est localement disponible en quantités suffisantes. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles plus de la moitié de tous les enfants de cette zone de subsistance souffre de malnutrition chronique. La situation est particulièrement extrême dans la zone centre-sud, où le revenu total (argent+ en nature) des ménages les plus pauvres (aurait besoin d'au moins doubler afin de permettre une alimentation équilibrée.
- L'accès à du lait gratuit grâce aux propriétaires de bétail contribue d'une manière significative à une alimentation équilibrée et réduit le risque de malnutrition infantile

Source: Holt, J et al (2009). Understanding the Household Economy in Rural Niger. Save the Children UK. p95



Annexe B5 Modèle de chemins de causalité menant à la dénutrition au Sahel

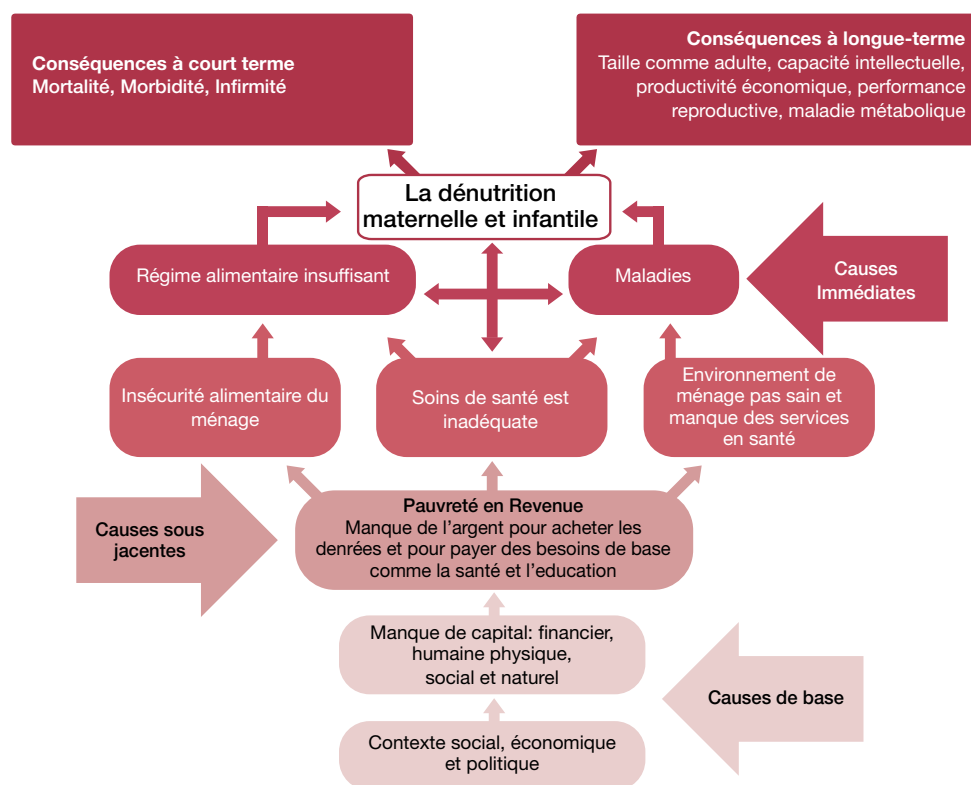
Il existe de nombreuses causes à la malnutrition au Sahel. Elles peuvent être désagrégées selon leur caractère immédiat, sous-jacent et fondamental (voir Illustration 18). Les causes immédiates sont un assainissement inadéquat, une santé publique et une hygiène médiocres et de mauvaises pratiques de soins infantiles (notamment en ne donnant pas le colostrum au moment du premier allaitement, par l'introduction précoce de l'eau et des aliments semi-solides, et le sevrage avec des bouillies composées d'éléments nutritifs pauvres à base de mil). Ces facteurs affectent les enfants des familles aisées comme ceux des familles pauvres. Cependant, les causes sous-jacentes sont souvent plus directement liées à la pauvreté.

Il y a de nombreuses données indiquant que la malnutrition infantile n'est pas uniformément distribuée parmi tous les groupes de richesse. Les données de L'Enquête sur les Causes de la Malnutrition, du Nord Tessaoua, où Save the Children UK a entrepris des programmes de soins thérapeutiques communautaires, ont souligné que 85 % des enfants admis dans les centres de traitement provenaient de ménages pauvres ou très pauvres. Cinquante pourcent étaient issus de ménages très pauvres. Le revenu des ménages les plus touchés par la malnutrition était beaucoup plus bas que le revenu du groupe de ménages témoins, où il n'y avait pas de malnutrition¹⁷².

Bien que les perspectives et les priorités puissent varier selon les agences, au vu de ces conclusions il y a sur le fait qu'aucune organisation (tel le Ministère de la Santé) ne peut réussir à la fois à prévenir et traiter la Malnutrition Aiguë Modérée (MAM). Certaines agences ont concentré leurs efforts uniquement sur le traitement. Elles ont testé et évalué des versions supplémentaires des Aliments Thérapeutiques Prêts à Emploi (ATPE)¹⁷³.

ILLUSTRATION 18

Modèle des causes qui mènent à la dénutrition



Source: Adapté de Europe Aid (janv 2011). Addressing Undernutrition in External Assistance Reference Document DRAFT 0. An integrated approach through sectors and aid modalities

Au Mali, l'UNICEF et les organismes d'aide sont en train d'examiner l'efficacité de plusieurs produits et stratégies dans des études randomisées, au niveau communautaire. Un produit en cours d'évaluation au Mali est le CSB + +, une version plus riche en éléments nutritifs du mélange maïs-soja utilisée depuis longtemps par le PAM pour les enfants atteints de malnutrition aiguë modérée. L'étude du Mali, soutenue également par l'Université de Bamako et l'Université de Californie-Davis, est financée par le Bureau de l'USAID pour les secours d'urgence en cas de catastrophe à l'étranger (OFDA). Par ailleurs, cette étude procède à l'évaluation de « Supplementary Plumpy » (une pâte d'arachide riche en éléments nutritifs), le Misola, et des aliments locaux plus une poudre nutritive¹⁷⁴.

Toutefois, certains donateurs commencent à reconnaître que les progrès dans la gestion – et surtout la prévention – de la MAM requièrent une approche stratégique qui traite les causes immédiates (les maladies et l'alimentation inadéquate), les causes sous-jacentes (l'insécurité alimentaire, les mauvaises pratiques alimentaires, l'accès insuffisant à l'eau potable et des services de soins de santé), ainsi que les causes fondamentales, liées aux moyens d'existence et à la résilience, lesquels sont affectés par des forces telles que les prix des denrées alimentaires, la démographie, et le commerce. Il s'ensuit que le renforcement de la priorité politique de lutte contre la dénutrition est essentiel pour introduire des changements au sein de plusieurs secteurs à la fois.

Cette approche multi-acteur, plus intégrée et coordonnée, a été difficile à concrétiser au Sahel. Il y a eu des progrès modestes : l'intégration des indicateurs de nutrition dans les systèmes d'alerte précoce ; l'exonération des frais de santé pour les enfants et les femmes enceintes, la révision des politiques nationales et le renforcement des structures pour la nutrition. Cependant, il faudrait faire bien plus que cela. De nombreuses ONG internationales, (y compris Concern Worldwide, ACF¹⁷⁵, et Save the Children UK) ont lancé une initiative de plaidoyer pour la mise en œuvre de cette approche et trouvent des moyens pour favoriser un meilleur travail intersectoriel dans leurs propres programmes. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour combler le fossé qui existe entre les principes et les objectifs respectifs de l'action humanitaire et du développement.

Annexe B6 Analyse des modèles concurrents de développement de l'agriculture au Sahel

Les gouvernements au Sahel ont tous signé l'accord de Maputo qui les engage à accroître considérablement leurs investissements dans l'agriculture. Par exemple, le Niger est en plein processus de mise en œuvre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (CAADP) et de la politique agricole commune de la (CEDEAO). Ces politiques exigent une augmentation des investissements dans le développement agricole à hauteur de 10 % du budget national, afin d'atteindre un taux de croissance économique de 6 % par an. Le but est d'éliminer la faim et de réduire la pauvreté. Ces initiatives prennent place dans le contexte de la stratégie de développement rural du Niger et son programme national d'investissement agricole, qui est en cours de développement.

Il y a encore une grande controverse, cependant, sur le modèle de développement agricole à suivre dans le cadre de ces initiatives d'aide et d'investissement accru.

Au Sahel, la restructuration économique et la libéralisation dans les années 1980 ont diminué de façon drastique le soutien du gouvernement pour l'agriculture à petite échelle. La nouvelle politique a réorienté les investissements agricoles dans les zones favorables à la production afin d'exporter des marchandises vers des zones de production favorables. De nombreux analystes, (et même le Groupe Indépendant d'Évaluation de la Banque mondiale) lient désormais partiellement la crise alimentaire croissante du Sahel au le démantèlement des contrôles gouvernementaux et des mécanismes de soutien aux petits exploitants agricoles¹⁷⁶.

Malgré les enseignements tirés de l'impact qu'ont eu ces politiques, à travers ses prêts et investissements en cours au Sahel, la Banque mondiale continue à donner la priorité à l'agriculture à grande échelle, orientée vers l'exportation, et la modernisation¹⁷⁷ (par exemple, aux projets d'irrigation à grande échelle). Les partisans influents de l'AGRA (Alliance pour une Révolution Verte en Afrique)¹⁷⁸ financent également un modèle conventionnel à hauts intrants externes pour améliorer l'agriculture, en se basant principalement sur l'utilisation accrue d'engrais, de semences hybrides (et génétiquement modifiées), l'utilisation des pesticides etc., dans les zones agricoles à fort potentiel.

La vision de la Banque mondiale, et implicitement, de l'AGRA, pour l'agriculture à petite échelle au Sahel se reflétait déjà dans une première ébauche du rapport sur le développement de l'agriculture en 2008: «... la priorité est d'assurer la croissance [économique] en mettant l'accent sur les régions favorables et les fermiers les plus entreprenants, et de répartir les bénéfices via la création d'emplois et la baisse des prix alimentaires ».

Le rapport poursuivait par : « ceux qui ont peu de biens productifs ou qui sont dans des zones isolées ne peuvent pas se connecter au processus de croissance [par l'exploitation de leurs terres]¹⁷⁹ ». Le paradigme de la Banque mondiale pour l'agriculture africaine favorise implicitement l'agriculture contractuelle ou d'entreprise. C'est ce qu'illustre, entre autres, « l'acquisition massive de terres » agricoles productives par les gouvernements et étrangers, comme cela s'est produit au Mali. L'un des partisans de cette approche suggère sans détour qu'il faudrait cesser d'idéaliser l'agriculture paysanne, car elle est en grande partie non compétitive¹⁸⁰.

Une autre expression, également très directe, de ce paradigme est un document de politique du gouvernement britannique, daté de 2009, qui appelle à une nécessaire adaptation des petits agriculteurs : « si le secteur agricole ne s'adapte pas, et si les paysans marginaux ne quittent pas le secteur agricole assez rapidement, il sera alors plus difficile pour les agriculteurs plus prospères de développer leurs activités et pour les nouveaux arrivants de se lancer dans l'agriculture¹⁸¹. »

Les petits fermiers, qui vivent souvent avec moins d'1 \$ ou 2 \$ par jour, ne peuvent se permettre les intrants industriels tels que les semences hybrides, les engrais, les pesticides, ou l'irrigation. En raison des risques beaucoup plus élevés, du déclin de la fertilité des sols et de l'éloignement des marchés, les petits exploitants agricoles des zones marginales sont perçus comme étant incapables d'améliorer leur production. Si une crise se produit, la « solution » du paradigme néolibéral consistera à fournir une aide alimentaire d'urgence ponctuelle jusqu'à ce que ces fermiers gagnent un revenu suffisant en exerçant des activités hors exploitation agricole, ou obtiennent un emploi au sein d'exploitations plus prospères, dans les grandes entreprises agricoles, ou dans les villes¹⁸².

L'une des grandes leçons de la crise alimentaire de 2009-2010 au Sahel, est que le nombre de personnes dans les zones rurales touchées par l'insécurité alimentaire sévère, est beaucoup trop important (près de la moitié de la population dans le cas du Niger) pour que ces personnes soient soutenues indéfiniment par les interventions très imparfaites d'un filet de sécurité. Chaque nouvelle crise accroît le nombre de ménages pauvres ruraux qui s'enfoncent dans la pauvreté chronique. Seule une infime partie d'entre eux peuvent sérieusement espérer obtenir un emploi qui serait généré par la croissance agricole dans les zones à fort potentiel¹⁸³. Une migration massive vers d'autres pays tels que le Nigeria ou la Lybie est l'alternative. Ce mécanisme d'adaptation donne lieu à des envois d'argent substantiels, mais il demeure que les faibles taux d'alphabétisme et les compétences limitées des migrants ruraux réduisent considérablement les opportunités qui s'offrent à ces derniers.

L'agroécologie est une alternative un modèle multifonctionnel « centré sur les personnes », de développement agricole. Les partisans de l'agroécologie¹⁸⁴ la préconisent comme une façon de renforcer le pouvoir des petits exploitants agricoles vulnérables, en leur offrant à la fois un meilleur contrôle sur leur vie et un moyen accessible d'améliorer leur sécurité alimentaire, tout en diminuant les risques de mauvaise récolte ou de mort du bétail suite à des chocs climatiques. Les pratiques agroécologiques peuvent aider à construire des « fermes résilientes¹⁸⁵ » qui permettent d'améliorer les moyens d'existence, et de retirer différents bénéfices : augmenter la productivité, réduire la pauvreté rurale, améliorer la sécurité alimentaire; s'adapter à un climat changeant, et contribuer à une meilleure nutrition. Le fait de rendre les exploitations résilientes pour qu'elles aient une production alimentaire durable, tout en régénérant la base de ressources naturelles, nécessite de permettre aux petits fermiers de développer leurs compétences, leur expertise et de faire entendre leur voix, tout en soutenant leur utilisation des pratiques agroécologiques.

Résultats d'étude : Preuve scientifique qui soutien le paradigme de l'agroécologie

« Les preuves scientifiques actuelles démontrent que les méthodes agro-écologiques sont plus performantes que l'utilisation d'engrais chimiques pour l'augmentation de la production alimentaire dans les zones où les gens ont faim - en particulier dans les environnements défavorables ... Des projets récents, menés dans 20 pays africains ont montré un doublement des rendements des cultures sur une période de 3 - 10 ans ... Nous ne mettons pas un terme à la faim et ne pourrions arrêter le changement climatique avec l'agriculture industrielle sur de grandes exploitations . La solution réside dans le soutien des connaissances des petits agriculteurs et leur expérimentation. Il faut aussi augmenter les revenus de ces agriculteurs afin de contribuer au développement rural Si les principaux intervenants appuient les mesures identifiées dans le rapport, nous pourrions voir un doublement de la production alimentaire dans les 5 à 10 ans, dans certaines régions où les gens ont faim ». Le rapport reconnaît que « La disponibilité alimentaire est, d'abord et avant tout, un problème au niveau des ménages. Aujourd'hui, la faim est principalement attribuable- non pas aux

stocks, qui sont trop bas, ni à l'approvisionnement mondial incapable de répondre à la demande - mais à la pauvreté. Augmenter les revenus des plus pauvres est la meilleure façon de la combattre ».

Source: de Schutter, Olivier (décembre 2010) Rapport présenté par le Rapporteur spécial sur le Droit à l'Alimentation.

Le rapport de IAASTD (un groupe des scientifiques désigné par les Nations Unies qui ont fait une « Évaluation internationale des connaissances, de la science et de la technologie agricoles pour le développement »), a conclu que l'amélioration de l'accès des groupes à faible revenu en milieu rural, (à savoir les paysans sans terre et les petits exploitants), à la nourriture, la terre, l'eau, les semences et les technologies améliorées était essentielle pour assurer la sécurité alimentaire durable. Le rapport a également constaté que les investissements dans la connaissance, la science et la technologie agricoles avaient été nécessaires pour maintenir la productivité de manière à protéger les ressources naturelles et écologiques des systèmes agricoles. Ces deux conclusions montrent la nécessité d'accroître les investissements dans l'agriculture à petite échelle, l'irrigation à petite échelle, la transformation des aliments, et les autres stratégies pour renforcer les capacités des agriculteurs pauvres et les encourager à bien gérer leurs ressources naturelles.

Source: (IAASTD, 2009).

Les partisans de l'agriculture agroécologique notent également les avantages potentiels pour améliorer la nutrition. Par exemple, au Niger, Vision Mondiale Australie met en évidence le grand potentiel des graines d'acacia australien et des feuilles de l'arbre « moringa » pour transformer les systèmes agricoles, renforcer la résilience et réduire la malnutrition des enfants¹⁸⁶. Des recherches sont menées sur la façon d'améliorer la nutrition dans les régimes locaux au niveau du village, par la consommation de feuilles ou de graines d'arbres résistants à la sécheresse, et aussi par la vente de suppléments nutritionnels¹⁸⁷. Ici aussi, si l'objectif est de réduire la malnutrition aiguë, il serait important de surveiller les 30 % de ménages les plus pauvres, qui sont soumis au risque le plus élevé, afin de vérifier s'ils adoptent ces nouvelles pratiques arboricoles et nutritionnelles, ou s'ils ont le pouvoir d'achat nécessaire à l'achat de paquets de suppléments nutritionnels.

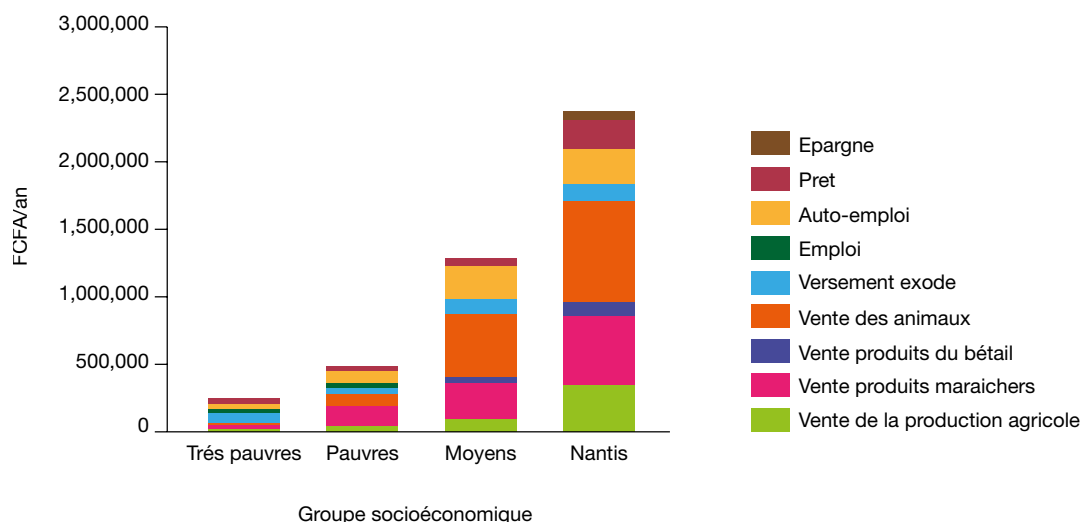
L'agroécologie est sans conteste un modèle approprié de production agricole au Niger et au Sahel. Ceci, en raison de ses résultats prouvés dans l'augmentation de la production agricole des petits exploitants, tout en régénérant la base de ressources naturelles. Toutefois, il faudrait des analyses supplémentaires afin de déterminer si l'agroécologie peut générer des bénéfices significatifs, notamment en termes de revenus et de production, pour les ménages les plus pauvres et les plus vulnérables, et afin de déterminer précisément son rôle dans la prévention des crises alimentaires futures.

L'illustration 5 tiré d'une AEM à Maradi, montre dans quelle mesure les cultures vivrières produites par types de ménages dans chaque groupe de richesse répondent à leurs besoins alimentaires de base. Les ménages très pauvres (qui représentent environ 30 % de la population) produisent en moyenne seulement 17 % de leurs besoins alimentaires de base. Donc, même si l'agroécologie leur a permis de doubler ou de tripler leur production alimentaire pour leur propre consommation, ils devront quand même acheter au moins 40 % de leur nourriture sur le marché, avec le revenu de leur travail. Ce qui implique que d'autres mesures soient prises par les gouvernements et les agences internationales de développement pour augmenter le pouvoir d'achat des ménages pauvres et réduire leur exposition aux prix volatiles du marché lors de la période de soudure.

Selon Julius Holt et Sonya Lejeune (consultants pour Save the Children UK) qui ont analysé les données de l'AEM à Maradi, l'approche en vigueur qui tend à privilégier l'autosuffisance alimentaire par la production agricole pour réduire la vulnérabilité doit être contesté. La moyenne actuelle des terres d'exploitation des très pauvres est inférieure à 1 hectare à Maradi ; superficie que la pression démographique constante pourrait bien contribuer à réduire davantage, par habitant. Dans de telles conditions, pour Julius Holt et Sonya Lejeune il y n'a pas d'investissement dans l'agriculture qui soit capable d'aider les ménages à devenir autosuffisant sur le plan alimentaire.

L'ampleur de l'écart entre les ménages nantis et les ménages pauvres à Maradi, au Niger, peut sembler exceptionnelle par rapport à d'autres pays du Sahel. Cependant, des études de l'AEM à travers la région montrent les mêmes tendances. Voir l'illustration 19 ci-dessus, avec les données d'AEM de Kaya, au Burkina Faso¹⁸⁸. À Kaya, les ménages très pauvres, qui sont la majorité, ont un revenu très inférieur à celui des ménages les plus nantis, et produisent moins de 40 % de leurs besoins alimentaires annuels.

En résumé, même s'il y a beaucoup de preuves selon lesquelles le modèle d'agriculture agroécologique présente un fort potentiel pour l'intensification durable de la production alimentaire par les petits fermiers dans les zones moins favorables, elle ne saurait suffire à surmonter l'insécurité alimentaire chronique à elle seule.

ILLUSTRATION 19**Sources et montant de revenu. Étude d'AEM au Kaya (Burkina Faso)****Annexe B7 Révision du code pastoral au Niger**

Le code original de 1993 définit une limite nord- au dessus de laquelle l'agriculture n'est pas permise, la reconnaissance des droits d'usage prioritaire pour les pasteurs et les puits d'eau, et la reconnaissance des droits coutumiers. Ce texte était préparé après un long processus participatif impliquant toutes les associations d'éleveurs à travers un processus de centaines d'ateliers.

La loi adoptée avec Ordonnance 2010-029 sur le 20 mai 2010. Les points de marquage de progrès importants pour les éleveurs comprennent:

Article 3: La mobilité est un droit fondamental des éleveurs, garanti par l'État. La mobilité est reconnue comme une utilisation rationnelle et durable des ressources.

Article 5: L'appropriation de biens à usage privé sur le territoire communal pastorale est interdite si elle restreint la mobilité des pasteurs et leurs troupeaux, ainsi que leur accès aux ressources pastorales et de l'eau.

Articles 17, 55 et 59: Donne l'autorité à un gouvernement élu local (communes) pour la gestion des puits publics et sources d'eau utilisées pour les animaux, les sites de sel, et d'autres ressources naturelles locales

Article 60: Réglemente la récolte commerciale précédemment incontrôlé de foin, à l'administration locale à travers des Commissions de terres. L'exportation de foin est interdite.

Article 25: Assure l'accès des animaux aux eaux de surface (i.e., les mares,) dans les zones de culture. Les chemins d'accès sont dans le domaine public et de les obstruer (c'est à dire avec des cultures) est illégal.

Article 30: Assure le droit de libre circulation des animaux dans les pâturages et les couloirs de passage pendant la saison des pluies

Article 34: Réglementation d'un système de prise de décision pour l'ouverture ou la fermeture des champs agricoles, afin de permettre l'intégration de l'agriculture et l'élevage, par le biais de consultation avec les agriculteurs locaux et les commissions des terres

Article 52: Fournit aux pasteurs des droits sur leur sites fixes (« terroirs d'attache »), et fixe les procédures d'indemnisation si l'expropriation pour utilité publique se fait (par exemple pour les mines)

Source: Réseau National des Chambres d'Agriculture du Niger (RECA) Bulletin n ° 9, Septembre 2010

Annexe B8 Analyse de la rentabilité de la RRC et Guides pour le Terrain

Tearfund a commandé une analyse de rentabilité pour son programme de RRC financé par la DFID au Malawi (dans une zone où l'insécurité alimentaire et la sécheresse ont une forte incidence). Cette analyse de la rentabilité des activités de RRC avait pour but d'évaluer l'intérêt d'intégrer une approche de renforcement de la résilience aux programmes humanitaires et de développement.

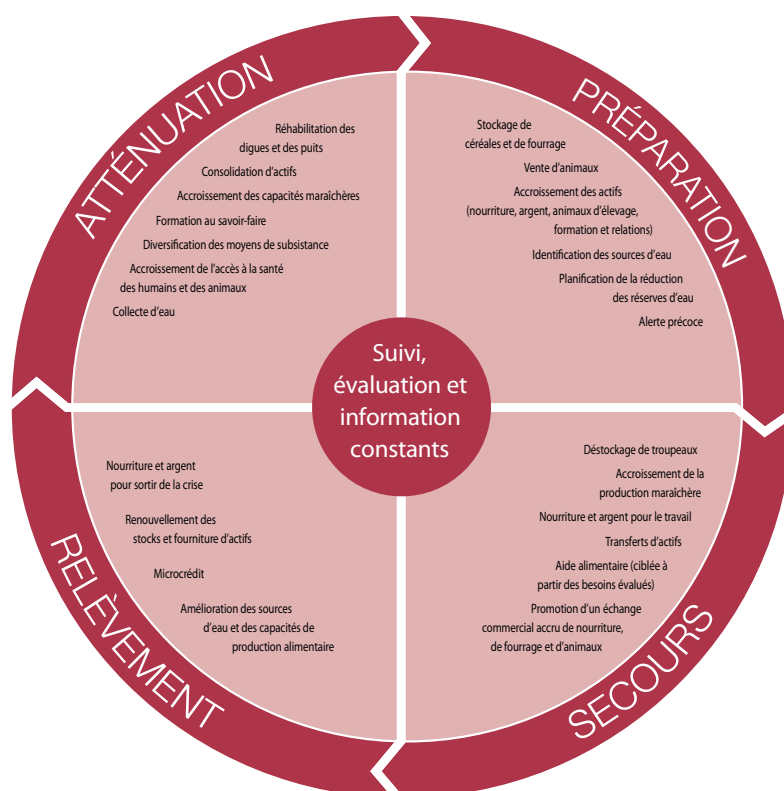
Cette étude a indiqué que pour chaque dollar US investis les activités du projet de RRC avaient dégagé 24 US\$ de bénéfices nets pour les communautés afin de les aider à surmonter l'insécurité alimentaire, tout en renforçant leur capacité de résistance à la sécheresse et la pluviosité irrégulière¹⁸⁹.

Guides de Terrain pour la RRC

S'appuyant sur ce programme, Tearfund a développé un guide pratique de son approche au RRC, discuté dans leur publication « Se préparer à vivre » (Prepare to live)

ILLUSTRATION 20

Se préparer à vivre: Les interventions possibles dans le cycle de l'insécurité alimentaire



Adapté pour le Sahel de *The Drought Cycle* (IIR, Cordaid and Acacia Consultants)

Source: Kelly C, Khinmaung J., (2007) *Prepare to Live*, page 3

Christian Aid et Tearfund étaient membres d'un group inter-agence de coordination de la RRC soutenu par la DFID, qui a publié un document intitulé «Caractéristiques d'une Communauté Résiliente aux Catastrophe - guide des ressources¹⁹⁰». Ce guide a identifié à quoi ressemblerait une mise en œuvre réussie du Cadre d'action de Hyogo au niveau communautaire, et a déterminé des caractéristiques clés pour permettre le suivi des changements dans le niveau de résilience des communautés.

Les interventions possibles devraient:

- atténuer l'insécurité alimentaire en renforçant les capacités, les biens et les moyens d'existence
- préparer les gens à la sécheresse ou de l'inondation avec des réserves, les biens et les mécanismes d'adaptation
- veiller à ce que les gens survivent à une crise alimentaire sans perdre trop de leurs biens
- veiller à ce que les gens récupèrent suffisamment de la crise alimentaire de sorte qu'ils soient moins vulnérables aux chocs futurs

Annexe B9 Évolution de la programmation des transferts d'argent au Sahel (études de cas)

Depuis 2004, la façon dont sont perçus les programmes de transfert d'argent en espèces dans les secours humanitaires a changé de façon spectaculaire – autrefois perçus comme relevant d'une approche « radicale et risquée » transferts d'argent sont désormais considérés comme une approche de programmation intégrée¹⁹¹. Les programmes fondés sur l'argent n'étaient pas quelque chose de nouveau à proprement parler. Toutefois, bien qu'ils soient depuis longtemps déjà théoriquement entrés dans les mœurs, et en dépit des données encourageantes recueillies sur le terrain, son application est limitée pendant de nombreuses années. Une convergence de facteurs a fait reconsidérer le rôle potentiel des transferts d'argent dans le cadre de l'aide humanitaire. L'un des ces facteurs était l'insatisfaction et la critique généralisées suscitées par la distribution de l'aide alimentaire à grande échelle - et des biens en nature en général - comme une réponse par défaut lors de crises humanitaires. Bien qu'elle permette de sauver de nombreuses vies, l'aide humanitaire est perçue comme ayant été sur-utilisée, indépendamment des contextes ou des besoins¹⁹². Au Sahel, après 2005, un autre facteur a été la prise de conscience que l'insécurité alimentaire était causée non pas par un manque de disponibilité des denrées alimentaires, mais par un pouvoir d'achat insuffisant.

POURQUOI LES TRANSFERTS D'ARGENT ONT-ILS ÉTÉ AUSSI LONGS À S'IMPOSER COMME PRATIQUE COURANTE?

- Les expériences pilotes n'avaient pas été bien documentées avant 2004-2005, et les ONG ou les autres organismes ont donc été réticents à mettre en œuvre quelque chose qui ne leur était pas familier
- Les transferts d'argent ont longtemps été associés à un risque plus élevé que les distributions en nature.
- Les victimes de chocs ou les ménages vulnérables étaient considérés comme incapables d'utiliser cet argent efficacement. Les agences craignaient la perte de contrôle qu'impliquent les distributions d'argent plutôt qu'en nature.
- Les interventions en espèces n'ont pas toujours été soutenues par les donateurs ou par les gouvernements. Les distributions en nature, surtout l'aide alimentaire, sont aussi un moyen de se débarrasser des excédents alimentaires de l'Ouest, qui sont désormais bien moins quantifiables.
- L'insécurité alimentaire a longtemps été associée à un manque de disponibilité de la nourriture plutôt qu'à son inaccessibilité (pouvoir d'achat insuffisant).
- Donner de la nourriture et / ou d'autres éléments est la réaction normale à une catastrophe soudaine. Ce mode de pensée et de travail ont influencé la gestion d'autres situations (par exemple les crises prolongées).

Source: ACF 2007 Mettre en œuvre les Interventions fondées sur l'argent. Directives à l'attention des travailleurs de l'humanitaire - p.18

Les transferts d'argent sont vite devenus l'une des formes les plus recherchées d'intervention humanitaire et de développement. Il existe désormais une base bien documentée d'éléments probants indiquant que les individus et les ménages sont dignes de confiance quant à l'utilisation efficace qu'ils font des transferts d'argent pour améliorer leurs moyens d'existence¹⁹³. Des flux d'argent modestes, mais réguliers et fiables, se sont avérés aider les ménages à s'acquitter des dépenses alimentaires au cours des périodes de soudure, sans avoir besoin de vendre leurs biens ou de s'endetter.

Des informations permettant de déterminer quelle approche (transfert d'argent en espèces ou distribution de biens en nature) est la meilleure, sont incluses dans l'évaluation standard des besoins pour l'aide humanitaire. Selon Paul Harvey, deux groupes d'informations sont nécessaires pour déterminer la pertinence des espèces ou des biens par rapport aux alternatives de transfert en nature. La première concerne la nécessité de comprendre les moyens d'existence des ménages ainsi que les modes de fonctionnement de l'économie et du marché au plan local. Ce qui implique de savoir si les biens et services dont les gens ont besoin sont disponibles localement, et si les marchés sont en mesure de répondre à une demande accrue de marchandises. La deuxième série d'informations vise à déterminer si une réponse sous forme d'argent en espèces ou de biens peut être mise en pratique. Ces informations portent sur les mécanismes de livraison, la sécurité, la capacité de l'agence, les préférences des bénéficiaires, les politiques du gouvernement hôte et les risques spécifiques liés au genre pour les différentes modalités de transfert¹⁹⁴.

Les transferts d'argent en espèces peuvent être de plusieurs natures (par exemple, les transferts en espèces conditionnels et inconditionnels); avoir différents objectifs de développement et reposer sur des choix de conception et de mise en œuvre et des options de financement également variés. Outre les ONG internationales, plusieurs agences de l'ONU développent actuellement la programmation des transferts d'argent, en tant qu'option dans leur travail. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a inclus la programmation de transferts d'argent à son plan stratégique pour la période 2008-2011, tout indiquant qu'il s'agissait "d'un tournant historique pour le PAM en tant qu'organisme d'aide alimentaire, qui acquerrait à cette occasion un statut d'organisme d'assistance alimentaire"¹⁹⁵. En Juin 2010, l'UNICEF a lancé sa toute première activité de transfert d'argent au Niger, afin de protéger son programme de « blanket feeding »¹⁹⁶

Étude de Cas 1 : Pour appuyer ses interventions d'urgence au Niger en 2010, Concern Worldwide a décidé de piloter l'utilisation des téléphones mobiles pour transférer de l'argent. Cette décision se fondait sur son expérience antérieure au Kenya, lorsque Concern Worldwide avait utilisé des téléphones mobiles pour transférer de l'argent à tous les ménages touchés par la crise à Eldoret, au Kenya, au cours des violences postélectorales¹⁹⁷.

Étude de cas : Utilisation de la téléphonie mobile pour le transfert d'argent en espèces au Niger

En réponse à la crise alimentaire au Niger en 2009/2010, Concern Worldwide a mis en place un pour plus de 9 000 ménages de la région de Tahoua. Le but du programme était de réduire les taux de malnutrition et la décapitalisation des biens pendant la période de famine, 3-4 mois avant la récolte de 2010. Étant donné les coûts et les défis associés à des transferts monétaires dans les pays tels que le Niger - caractérisé par la dispersion de sa population rurale, des routes en mauvais état et la rareté des institutions financières - Concern Worldwide a décidé d'initier un nouveau mécanisme de transfert d'argent par téléphone mobile, en s'appuyant sur une initiative pilote similaire au Kenya. Au total, 2 500 femmes dans 30 villages ont reçu leur argent par téléphone mobile, tandis que les autres bénéficiaires ont reçu de l'argent en main propre, dans une enveloppe. La nouvelle approche a impliqué de relever plusieurs défis ; notamment d'assurer l'accès des bénéficiaires à la fois aux téléphones mobiles et à la technologie de transfert d'argent par téléphone mobile (Zap), la formation des bénéficiaires comment à l'utilisation de cette technologie et la disponibilité d'agents pour verser remettre l'argent.

Concern a collaboré avec l'Université Tufts pour mesurer l'impact du programme de transfert d'argent. Pour ce faire, des enquêtes ont été menées auprès des ménages, dans tous les villages ayant bénéficié d'un transfert d'argent en avril, puis en décembre (soit avant et après le programme). En juillet, septembre et décembre 2010, Concern a recueilli des données nutritionnelles dans des villages témoins ayant reçu et d'autres n'ayant pas reçu d'argent.

Globalement, les notes nutritionnelles (qui utilisent des critères de poids- par rapport à la -taille, de poids-par rapport à l'âge et de taille par rapport à l'âge) étaient plus élevées dans les villages où avaient eu lieu des distributions d'argent que dans les villages témoins n'ayant pas reçu d'argent. Ce qui suggère que le transfert d'argent aurait pu empêcher l'aggravation des taux de malnutrition durant la période de famine. La diversité du régime alimentaire des ménages dans les villages participants était de 10 %t plus élevée après le programme. Les ménages consomment plus de céréales, de niébé et de graisses. Cependant, comme l'enquête a été menée pendant la période de récolte, il n'est pas facile de déterminer si ces améliorations sont dues aux transferts d'argent ou à la période de l'année. Les biens durables et non durables des ménages ont diminué de 25 % entre avril et décembre 2010. Biens qu'il soit impossible de savoir ce qui s'est passé dans les villages non participants durant la même période, ceci suggère que le programme aurait pu empêcher l'épuisement des biens et ainsi permis de faire face à la crise.

Sources:

Aker, Jenny C., Rachid Boumnijel, Amanda et Niall Tierney McCelleland. 2011. «Zap it To Me: les impacts à court terme d'un programme de transfert d'argent mobile au Niger.»

Aker, Jenny C. et Concern Worldwide. 2011. «Les transferts en espèces et d'intervention d'urgence au Niger: L'impact des transferts en espèces par téléphone mobile sur le bien-être.» Rapport préparé par Jenny C. Aker pour Concern Worldwide

Étude de Cas : L'expérience de Save the Children UK au Niger, en 2008, avec un programme de transfert d'argent fondé sur la nutrition

En 2008, la hausse des prix alimentaires mondiaux et des problèmes économiques au nord du Nigéria (qui ont entraîné une augmentation des prix des aliments de base) a exercé une forte pression sur le pouvoir d'achat des ménages les plus pauvres dans le sud du Niger. Le prix du mil était d'environ 20 % plus élevé que la moyenne des cinq dernières années. SCUUK s'inquiétait à la perspective de voir ces prix contribuer à l'augmentation du nombre d'enfants souffrant de malnutrition.

C'est pourquoi, SCUUK a lancé, avec des partenaires locaux, un projet pilote visant à transférer de l'argent à 1.500 ménages figurant parmi les plus pauvres du district de Tessaoua, dans la région de Maradi, au Niger ; cette région ayant été déclarée très vulnérables par le gouvernement (le projet a été financé par ECHO). Un montant total de 60 000 francs CFA (environ 120\$), répartis en trois distributions, ont été versés aux femmes dans chacun des ménages ciblés au cours de « la saison de famine ». Les ménages bénéficiaires du projet étaient tenus de prendre part à des séances de sensibilisation à la malnutrition et à d'autres activités de santé publique. Pour évaluer l'impact, 100 ménages ont été examinés en utilisant la méthode d'AEM à trois points clés : avant le début du projet (situation de départ), un mois après la première distribution d'argent (au pic de la période de famine), et un mois après la troisième distribution (évaluation). Le suivi comprenait une 'évaluation de l'état nutritionnel des enfants de moins de cinq ans, avant le projet et après chaque distribution.

Résultats : En général, l'argent a été dépensé pour acheter de la nourriture : du mil (l'aliment de base), et également d'autres produits disponibles localement. Au cours de la période de famine, les aliments nutritifs (principalement le lait, le niébé, l'arachide et la viande) ont représenté le deuxième poste de dépenses des ménages bénéficiaires. Après avoir reçu de l'argent en espèces, de nombreux ménages bénéficiaires ont abandonné ou réduit leur dépendance à l'égard de certaines sources de revenu. Il s'agissait surtout de revenus qu'ils tiraient de mécanismes d'adaptation tels que le crédit, la migration, ou la vente d'animaux, en louant leur main d'œuvre aux ménages plus aisés. Les ménages ont aussi choisi de passer plus de temps dans leurs propres champs. Ceci, combiné avec de bonnes précipitations, a entraîné une augmentation significative de leur production agricole (comme l'ont déclaré eux-mêmes les ménages participants). Par rapport à ce qu'ils produisent en une année normale, les ménages participants ont produit l'équivalent de deux mois supplémentaires de mil - soit 50 % de plus que ce qu'ils produisaient auparavant.

Les transferts d'argent en espèces ont diminué considérablement, voire même éliminé, le besoin de recourir à ces stratégies d'adaptation de détresse. Par exemple, 10 % des ménages ont dû hypothéquer leurs terres, et 7 % ont dû les vendre au cours des trois mois précédant le projet. Seulement 1 % des ménages ont hypothéqué leurs terres, et aucun n'a dû en vendre au cours de la période couverte par le programme de transfert d'argent en espèces. De même, les niveaux d'endettement des ménages ont diminué. Les transferts d'argent ont également permis à 21 % des ménages bénéficiaires de reprendre des activités génératrices de revenus telles que commerce à petite échelle, la vente de plats cuisinés/de charcuterie, et la fabrication et la vente d'huile. Autant d'activités que les ménages exerçaient auparavant, mais auxquelles ils avaient dû mettre un terme en raison d'un manque de capital.

Les ménages bénéficiant n'étant plus de gagner de l'argent au plus vite, ils ont pu travailler dans leurs propres champs. Cela a entraîné une baisse de la concurrence au niveau des emplois rémunérés qui a elle-même entraîné une chute du salaire journalier local. En conséquence, les autres personnes pauvres de la communauté, qui n'avaient pourtant pas reçu d'argent, ont néanmoins bénéficié de la hausse des salaires journaliers, lesquels sont parfois passés de 650 francs CFA à 1000 francs CFA par jour.

Bien que le régime alimentaire et l'état nutritionnel des enfants se soient améliorés, leur santé s'est détériorée à la saison des pluies, à cause de la prévalence du paludisme et des maladies diarrhéiques. Ces données suggèrent que les transferts d'argent ont conduit à une diminution du nombre d'enfants atteints de malnutrition aiguë, mais seulement dans une certaine mesure. D'où la nécessité, dans un tel contexte, de compléter les transferts d'argent avec d'autres interventions telles que la prévention des maladies et les suppléments en micronutriments, afin de parvenir à une meilleure protection de l'état nutritionnel des enfants.

Ce projet pilote a fourni et prouvé une fois de plus que les transferts d'argent en espèces ciblés pouvaient être une réponse efficace à l'insécurité alimentaire en prévenant la détérioration de l'état des moyens d'existence, en cas de hausse des prix et de crise alimentaire, tant que la nourriture est disponible sur les marchés locaux. Le fait de permettre aux ménages à d'utiliser l'argent transféré pour diversifier l'alimentation de la famille, et intensifier leurs propres moyens d'existence, est un atout majeur des transferts d'argent en espèces par rapport à l'aide alimentaire. Il s'agit même d'un atout par rapport aux autres activités du type « de l'argent contre du travail », lesquelles offrent bien du travail et de l'argent, mais peuvent en fait empêcher les ménages pauvres d'investir dans la restauration de leurs moyens d'existence. Ce programme pilote suggère aussi que le manque de revenu peut être le principal goulot d'étranglement du développement économique pour les groupes les plus pauvres, de la même manière que le manque d'argent liquide restreint l'accès à une alimentation plus variée. Cependant, tous acquis pourraient être inversés lors de la prochaine crise alimentaire arrive.

Source : Save the Children UK (2009) Comment les transferts d'argent peuvent-ils améliorer la nutrition des enfants les plus pauvres : évaluation d'un projet pilote de filet de sécurité dans le sud du Niger.

Malgré les résultats encourageants de ces deux études de cas, une recherche menée par l'Institut du développement d'outre-mer (ODI) indique que des questions essentielles subsistent telles que l'accessibilité, la durabilité du financement, la capacité administrative, le ciblage, la conditionnalité, les conditions préalables, la séquences, et la volonté politique des gouvernements à adapter leurs systèmes et capacités aux transferts d'argent en espèces¹⁹⁸

Annexe B10 Justification et éléments probants des programmes de protection sociale en Afrique

La protection sociale est remontée rapidement dans l'agenda politique en Afrique ces dernières années, stimulée par l'intensification simultanée de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité. La force motrice est la reconnaissance qu'une proportion croissante de ménages est dans une insécurité alimentaire chronique et que sa vulnérabilité va croissant pour des raisons structurelles. Ces ménages sont incapables de sortir du cercle vicieux de l'endettement et de la perte de leurs actifs. Cet intérêt pour la protection sociale s'est développé en raison d'un sentiment croissant que les interventions «développement» conventionnelles ne parviennent pas à réduire la pauvreté.

Une conception large de la protection sociale comprend une série de mesures (pas seulement l'argent, mais aussi l'assurance, etc.) qui peuvent être prises pour protéger les personnes et leurs moyens d'existence. La protection sociale est considérée essentiellement comme un moyen par lequel la résilience des individus ou des ménages face aux nuisances peut être renforcée en réduisant la vulnérabilité. D'autre part, la croissance économique en faveur des plus pauvres est considérée comme une approche durable de la réduction de la pauvreté.

Il est de plus en plus évident que les mesures de protection sociale peuvent à la fois promouvoir les moyens d'existence/réduire la pauvreté et aider à réduire les risques et la vulnérabilité. Étant donné le lien très étroit entre l'insécurité alimentaire structurelle et transitoire au Sahel, il y a un intérêt croissant à explorer les interventions publiques pouvant atteindre une synergie positive entre protection sociale et croissance économique pro-pauvre en soutenant les populations traversant des crises de court terme tout en réduisant leur vulnérabilité sur le long terme de façon complète et systématique¹⁹⁹.

Certains bailleurs de fonds et gouvernements s'impatiente également face à des décennies de crises humanitaires récurrentes et d'appels à l'aide d'urgence qui n'ont pas réduit les niveaux de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Cela a contribué à favoriser une transition de plus en plus marquée du concept « d'aide alimentaire d'urgence » vers un concept de « transferts de transfert d'argent prévisibles », qui est devenu le principal instrument de la protection sociale.

La protection sociale peut aussi être un outil efficace pour permettre aux ménages vulnérables de se remettre des chocs, et d'accroître leur résilience. L'effort requis pour aider les pauvres à se remettre d'une crise alimentaire, ou d'un autre choc, a souvent été sous-estimé. Les personnes pauvres ont de grandes difficultés à récupérer grâce à leurs propres efforts, en particulier lorsque les chocs se produisent à une fréquence de plus en plus rapprochée. La prévention des risques, les stratégies d'atténuation et d'adaptation sont souvent supposées être suffisantes pour permettre aux ménages pauvres de « rebondir » plus rapidement et retrouver la place qui était la leur auparavant, voire, une meilleure place²⁰⁰.

Au Sahel, les travaux récents de l'Évaluation de l'économie des ménages (AEM)²⁰¹ indiquent que le processus de redressement doit être soigneusement examiné pour les ménages pauvres, au lieu de supposer que ce redressement a eu lieu avec le retour des pluies et par des activités de développement classiques qui peuvent ne pas être accessibles. Il existe un risque réel et important de ne pas recouvrer les principaux actifs qui sont essentiels à la subsistance des ménages pauvres. Un rôle important pour les mesures de protection sociale, par conséquent, est de permettre une récupération plus complète en étendant au redressement les approches humanitaires et en les systématisant, tout en liant la protection sociale à la réduction des risques et à la promotion des moyens d'existence. Ainsi, les actifs peuvent être accumulés de façon plus sûre au fil du temps et la vulnérabilité réduite²⁰².

La protection sociale peut également aider les ménages vulnérables à s'adapter au changement climatique. Les ménages vulnérables n'ont pas les capacités ni les ressources suffisantes pour s'adapter ou faire face par eux-mêmes. Les sécheresses au Sahel, par exemple, obligent souvent les ménages pauvres à vendre leurs biens productifs comme le bétail. De telles considérations sont de plus en plus incluses dans la conception des programmes de protection sociale liés à l'adaptation au changement climatique⁹, par exemple les transferts d'argent, l'assurance-récolte et la diversification des cultures.

⁹ Des chercheurs de l'Institut des études sur le développement ont développé une cadre de « protection sociale adaptative » pour aider à identifier les possibilités de protection sociale pour améliorer l'adaptation et permettre aux programmes de protection sociale d'intégrer une composante « résilience climatique ».

Les membres de l'Union africaine ont pris note de l'accumulation des preuves attestant de l'impact positif de la protection sociale, sous la forme de transferts en espèces. Des évaluations réalisées en Ethiopie, au Lesotho, au Malawi, au Mozambique, au Swaziland, en Afrique du Sud et en Zambie ont toutes confirmé que les transferts d'argent étaient utilisés par les ménages principalement pour répondre aux besoins fondamentaux (nourriture, épicerie, santé) mais aussi pour l'investissement (éducation, agriculture, commerce), ainsi que la protection des biens productifs et, dans certain cas, l'accumulation des biens productifs. Par opposition avec l'aide alimentaire, les transferts d'argent en espèces stimulent la production, le commerce et les marchés. En mars 2006, le Gouvernement de la République de Zambie a co-organisé avec l'Union africaine une conférence intergouvernementale à Livingstone²⁰³ sur la protection sociale. L'événement a rassemblé des ministres et des hauts représentants de 13 pays africains ainsi que du Brésil, des partenaires de développement, les agences de l'ONU et des ONG. La conférence a abordé les mesures de protection des populations les plus pauvres en Afrique, conformément à la politique sociale de l'Union Africaine.

NOTE D'INFORMATION:

Protection sociale: Un agenda de transformation. L'Appel à l'action de Livingstone

Les Délégués de la conférence ont déclaré que « des données probantes en nombre considérables indiquent que les transferts sociaux ont joué un rôle clé dans la réduction de la pauvreté et la promotion de la croissance économique lorsqu'ils étaient associés à d'autres services sociaux ... la lutte contre l'insécurité généralisée et les inégalités grâce à la protection sociale s'est avérée faire partie intégrante de l'agenda de la croissance. La mise à disposition directe d'argent en espèces pour les personnes pauvres améliore la croissance économique. Les transferts sont utilisés pour l'investissement et la consommation ... La mise à disposition des transferts augmente le capital humain en permettant aux gens de rester en bonne santé, d'éduquer leurs enfants et de subvenir aux besoins de leurs familles touchées par le VIH / SIDA... Les transferts peuvent stimuler les marchés locaux, ce qui profite aux communautés entières »

La Banque mondiale, pour des raisons qui lui sont propres a également commencé à promouvoir la protection sociale. Elle a développé son propre cadre de gestion du risque social (SRM) qui met l'accent sur la prévention, l'atténuation et l'adaptation aux risques et aux chocs. Mais ce cadre aspire également à fournir des moyens aux ménages de sortir de la pauvreté²⁰⁴. La crise des prix alimentaires mondiaux de 2007-2008 a convaincu la Banque mondiale que la protection sociale devait faire partie d'un programme de réforme. La Banque mondiale a privilégié les filets de sécurité, et en particulier les transferts d'argent en espèces, comme option prioritaire pour répondre aux prix élevés des denrées alimentaires, car cette approche minimise la distorsion du marché et les autres mesures d'intervention publique²⁰⁵.

L'Organisation internationale du Travail (OIT) a fait une modélisation très complète pour démontrer que la protection sociale et les mécanismes de sécurité sociale ne retardaient pas la croissance économique, mais étaient en fait associés à des taux plus élevés de croissance au fil du temps, en Afrique. Ceci, parce qu'ils aident à promouvoir l'accès à l'éducation, les soins de santé, et améliorent même l'égalité de genre²⁰⁶. Toutefois, un rapport plus récent d'Oxfam et Concern Worldwide, *Walking the Talk: Cash Transfers and Gender Dynamics* indique que les transferts monétaires à court terme n'ont pas eu d'impact significatif sur le genre. Une étude de cas réalisée par Maxime Molyneux et publiée par l'IDS sur un programme en Amérique latine, parvient à la même conclusion.

Vu cette accumulation de preuves, un nombre croissant de pays africains ont entrepris des projets pilotes de transfert social afin d'apporter une aide sociale aux familles pauvres et vulnérables. La plupart de ces projets sont financés par les bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux. Ils sont mis en œuvre par des ONG internationales, parfois avec la participation des gouvernements, mais souvent « hors budget » - c'est-à-dire, hors des structures et des programmes gouvernementaux. La protection sociale en Afrique est fortement caractérisée par les transferts sociaux d'argent, livrés de façon inconditionnelle, mais parfois assortis d'une exigence du travail (argent contre travail)²⁰⁷.

Annexe B11 Aperçu multi parties prenantes des enseignements tirés/changements positifs depuis 2005

La plupart des changements qui se sont produits et des enseignements qui ont été tirés depuis 2005 (analysés en profondeur dans le présent rapport) ont été communiqués par le biais d'entretiens ou à l'occasion des ateliers de travail organisés à Niamey et Ndjamena. Les participants à ces ateliers provenaient d'un groupe représentatif d'acteurs incluant des ONG internationales et nationales, des universitaires, des agences de l'ONU et des représentants gouvernementaux. Les tableaux ci-dessous récapitulent les discussions qui se sont tenues dans chaque pays.

Général : tous les informateurs ont convenu qu'il y avait eu des progrès depuis 2005. Les points clés étaient les suivants :

- Existence d'un système d'alerte précoce qui a identifié la crise dans le temps.
- Réalisation d'une évaluation conjointe des besoins de sécurité alimentaire, coordonnée par une structure nationale (soutenue par la FAO)
- Distribution de cette évaluation conjointe des besoins de sécurité alimentaire à tous les partenaires du Cadre organisationnel national pour la coordination (cluster)
- Implication des agences humanitaires internationales auprès de l'Agence nationale chargée de la sécurité alimentaire
- Coordination du gouvernement, de l'ONU, des donateurs et des ONG par le Comité de coordination, Les Clusters « Sécurité alimentaire et nutrition » et à travers les réunions inter-clusters
- Amélioration de la capacité organisationnelle pour la réponse générale (en 2005, la réponse s'est essentiellement limitée au déstockage du cheptel national)

Tableaux présentant les points spécifiques cités par les participants, par thème, et par pays :

Enseignements tirés/Changements positifs depuis 2005		
Problématique	Niger	Tchad
Une meilleure intégration de l'aide humanitaire avec la protection sociale et un développement à long terme	• Renforcement des capacités du personnel dans les normes humanitaires et les procédures • Projets pilotes sur la protection sociale basée sur les transferts d'argent • Développement d'une capacité de protection sociale basée sur les transferts d'argent au sein du Dispositif Nationale de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA) • Mise en place de Système d'alerte précoce communautaires (SCAP-RU) et de réponse d'urgence liés au système national • Mise en place au niveau communautaire (district) d'« Observatoires du suivi de la vulnérabilité » (OSV), dotés de capacités pour identifier les villages et les groupes à plus haut risque d'insécurité alimentaire • Amélioration du système nationale d'alerte précoce (inclusion des indicateurs de moyens d'existence et de nutrition) • Meilleur ciblage des groupes vulnérables pour le transfert de l'aide alimentaire et de l'argent • Un plus grand accent mis sur la prévention des catastrophes i. Mise en place d'un plan de contingence national ii. Stratégie nationale pour les banques de céréales iii. Le travail du Consortium des ONG pour RRC	Cette problématique n'a pas été directement traitée par les participants à l'atelier du Tchad, mais chacun s'est accordé sur le fait qu'il n'y avait eu que des très peu de progrès récents lors du suivi des efforts humanitaires auprès des populations vulnérables en 2010.

Enseignements tirés/Changements positifs depuis 2005

Problématique	Niger	Tchad
Réduire la vulnérabilité des pasteurs	• Approbation du nouveau Code Pastoral • Amélioration Système d'information SAP pour évaluer la vulnérabilité dans les zones pastorales • SCAP-RU opérationnels dans certaines zones pastorales • Le RBM (Réseau Billital Marobé (un réseau d'éleveurs et de pasteurs d'Afrique) fonctionne et fait un bon travail de plaidoyer pour leurs membres • L'expérimentation positive des méthodes de déstockage (séchage de la viande) • Renforcement de la sensibilisation des pasteurs au besoin d'adaptation pour réduire les risques afin de préserver leur mode de vie • La mise en place de banques céréalières dans les zones pastorales a réduit les risques • Certaines techniques pour améliorer la rétention d'eau, et d'autres aménagements fonciers dans les zones pastorales ont montré comment les communautés pastorales pouvaient réduire le risque	• Prise de conscience accrue quant à l'importance et la nécessité de s'attaquer aux problèmes des communautés pastorales par le biais des agences humanitaires • Ministère de l'Élevage est plus conscient de la vulnérabilité croissante des pasteurs • Renforcement des mécanismes visant à réduire les conflits entre éleveurs et agriculteurs, et aussi entre les pasteurs et agro-pasteurs • Recensement effectué sur la population animale
Réduire la vulnérabilité des enfants de moins de 5 ans par le traitement et la prévention de la malnutrition aiguë modérée	• Une Direction Nationale de la Nutrition a été créée • Un Protocole national pour le traitement de la malnutrition et sa Prise en charge a été mis en place • Système national de surveillance de la nutrition : des enquêtes sont menées deux fois par an • Un Cluster Nutrition organisé par OCHA : groupe de travail permanent établi et efficace • Processus d'intégration lancé par le Cluster Nutrition et le Ministère de la Santé • Au cours de la période de soudure, un « blanket feeding » (fourniture d'une distribution ciblée) général a été entrepris	• Consensus sur la procédure de diagnostic • Utilisation des Soins thérapeutique communautaires pour le traitement de la MAS, et Gestion communautaire de la malnutrition aiguë (CMAM) • Meilleure intégration de la santé et de la nutrition • Augmentation des activités de prévention • Développement et extension du suivi et du traitement de la malnutrition aiguë à travers la formation du personnel • Mise à jour du Protocole de Nutrition pour le traitement
Contribution de la recherche-action et des initiatives d'apprentissage (y compris l'utilisation de nouveaux outils ou de méthodes pour créer une base de modèles innovants à préconiser dans le travail humanitaire ou de développement	• Le projet pilote d'étude de l'impact des transferts d'argent en espèces sur la sécurité alimentaire et la malnutrition par Save the Children UK en 2008 a été largement diffusé et a eu une grande influence • L'utilisation par les ONG de diverses formes de transferts d'argent en espèces, a considérablement augmenté en 2010 • Reverdissement du Sahel à grande échelle : une campagne de communication et de plaidoyer a contribué à cette initiative • Recherche-action sur les puits pastoraux par CARE avec la UE; Le modèle a été accepté par le ministère responsable (MEELCD) • CESAO; un centre d'étude, a mis à l'essai des techniques de séchage de la viande et d'hygiène pour les programmes de déstockage en 2010 • Utilisation de la méthode d'Analyse de la vulnérabilité et de la Capacité d'adaptation au changement climatique (CVCA)	Cette problématique n'a pas été traitée directement lors de l'atelier de travail du Tchad. Toutefois, au Tchad il y a très peu de recherche opérationnel, d'initiatives conjointes d'apprentissage, ou de développement d'approches innovatrices, par rapport au Niger.

Enseignements tirés/Changements positifs depuis 2005

Problématique	Niger	Tchad
	- Le programme APCAN de CARE-Niger, a initié et mis au point un modèle efficace de SAP communautaires (SCAP-RU) ainsi que des Observatoires pour la surveillance de la vulnérabilité (OSV). au niveau de la commune, les Ce programme a impliqué le gouvernement, le Système d'alerte précoce national, une Université, et AGRYMET - Les Analyses issues de l'Approche de l'économie des ménages (AEM) soutenues essentiellement par Save the Children UK, à travers le Sahel avec l'implication d'ECHO, des universités, et du SAP du Gouvernement - CARE/PNUD/PANA ont mené des projets pilotes pour développer des modèles d'adaptation au changement climatique - Les compléments ATP : Des études menées par MSF sur l'utilisation, l'acceptabilité et l'impact des 'ATPE (Alimentation thérapeutiques Prêts à l'emploi) sur le niveau nutritionnel des enfants pour traiter la MAM - Utilisation des enquêtes sur la nutrition de SMART/SQUEAC - Utilisation de la méthode de l'évaluation de la vulnérabilité au climat et les capacités	
Contribution du Système d'Alerte Précoce (SAP) et réponse pour surmonter la vulnérabilité (par la prévention et la gestion d'une crise alimentaire et des autres catastrophes)	- l'harmonisation des différents indicateurs de vulnérabilité (SAP du Niger, FEWS NET, CILSS) - Enquêtes menées pour évaluer la vulnérabilité - Développement de SAP au niveau communautaire (SCAP-RU) et réponse permettant aux collectivités de prendre des mesures et d'endosser des responsabilités directes - Identification des zones géographiques et des groupes vulnérables par l'OSV (Observatoires du suivi de la vulnérabilité) - Le projet APCAN a renforcé les structures locales pour l'alerte précoce (SCAP-RU et OSV) et a produit un guide méthodologique à cette attention - Amélioration du système de suivi des prix du marché	- Amélioration de l'information sur la vulnérabilité à la fois transitoire et structurelle - Développement et l'utilisation d'outils méthodologiques améliorés (par exemple, outils de suivi en continu des prix du marché) - Prise de conscience des agents SAP de la nature globale de la sécurité alimentaire (au-delà de la disponibilité de la nourriture, prise en compte de l'accessibilité des moyens d'existence, et de la nutrition) - Mission d'évaluation conjointe par le Gouvernement et les partenaires afin d'évaluer et de cibler les plus vulnérables en 2010 - Existence d'un Cluster « Sécurité alimentaire et Nutrition » - Création d'un Comité restreint pour renforcer la coordination entre les partenaires et le CASAGC - La capacité de réponse a augmenté parce qu'il y avait davantage d'acteurs sur le terrain par rapport à 2005 - Existence de réponses coordonnées, multisectorielles bénéficiant d'une large couverture

Enseignements tirés/Changements positifs depuis 2005

Problématique	Niger	Tchad
Contribution des programmes de RRC/Adaptation au changement climatique/ WASH (eau, assainissement et hygiène) à la réduction de la vulnérabilité	• Il y a une prise de conscience croissante parmi les politiciens et le gouvernement quant à l'importance de questions telles que le climat ou la RRC • Le Niger a participé activement à réunions internationales sur le changement climatique, et a signé le Cadre d'Action de Hyogo • Le Gouvernement du Niger a organisé une réunion pour réfléchir à la façon d'établir une plate-forme de RRC • Le Niger a élaboré un cadre institutionnel cohérent pour lutter contre divers risques majeurs (i.e., le PANA : Programme d'action nationale d'adaptation au changement climatique; CNEDD = Comité national pour l'environnement et le développement durable, etc.) • En 2010, le Niger a obtenu une subvention de 50 millions de dollars et des prêts concessionnels de 60 millions de dollars du PPCR (Programme pilote de protection du climat) pour son programme d'adaptation au changement climatique • Une stratégie nationale pour l'eau existe. L'agence nigérienne responsable (PANGIRE) se prépare à la mettre en œuvre	• Les politiques sectorielles liées à l'eau, la sécurité alimentaire, développement de l'élevage, ont été développées • Il a eu une certaine amélioration des infrastructures qui influent sur les risques tels que les routes et les marchés au Tchad,
La collaboration et la coordination inter-agence	• Le Consortium pour la RRC du Niger a été créé après 2005 comme un groupe de travail et d'apprentissage et également, comme un groupe de plaidoyer pour la RRC • Au Niger, il y a eu des améliorations majeures dans l'attitude des organisations par rapport au besoin de coordonner et d'harmoniser les interventions programmatiques (entendre des points de vue différents, travailler sur un plan d'appui commun) • La mise en opération du système de clusters de l'ONU/OCHA (nutrition, sécurité alimentaire, logistique, communication et Plan d'action humanitaire), malgré ses défauts, représente un progrès significatif • Les ONG travaillent beaucoup plus étroitement dans le cadre d'une action conjointe de plaidoyer dans les médias ou par d'autres moyens, dans le but d'inciter les ministères à modifier les politiques • Les ONG ont été admises à participer aux réunions du CRC (Comité Restreint de Concertation), un organe de haut niveau de prise de décision présidé par le Premier ministre • Mise en place d'un Cadre de coordination opérationnelle entre les ONG, les agences de l'ONU et la Croix-Rouge (Qui fait quoi ?) • Existence d'un réseau de renforcement des capacités d'urgence (ECB) au Niger, qui a procédé à une analyse conjointe en profondeur de la réponse humanitaire • Création d'HASA (Haute Autorité à la Sécurité Alimentaire), qui a pour mission de donner de nouvelles orientations en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle	

Annexe C Défis, risques et enseignements tirés

Annexe C1 Enseignements tirés quant à la façon dont l'aide peut promouvoir la bonne gouvernance

Il y a beaucoup de moyens de décortiquer le concept de gouvernance, mais succinctement, il s'agit de « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays pour le développement²⁰⁸ » et pour assurer la prestation des fonctions essentielles à la majorité de ses personnes, y compris les pauvres. L'agenda de la gouvernance inclut également la lutte contre la corruption et la nécessité correspondante de renforcer la redevabilité et la transparence dans les politiques publiques²⁰⁹.

Une autre dimension clé est de faciliter une participation effective à l'élaboration des politiques publiques. La participation, en particulier l'implication de la société civile, contribue à bâtir des coalitions pour soutenir les réformes politiques et pour améliorer la prise en compte des besoins des pauvres. Enfin un autre aspect majeur de la promotion de la bonne gouvernance est qu'elle soutient la dévolution du pouvoir, des ressources et des capacités à des niveaux déconcentrés de gouvernement²¹⁰.

Citations : L'importance de la bonne gouvernance

«La bonne gouvernance est peut-être le facteur le plus important dans l'éradication de la pauvreté et la promotion du développement » Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies - 1998

«La question de la bonne gouvernance et du renforcement des capacités est ce que nous considérons se trouver est au cœur de tous les problèmes de l'Afrique.» Commission pour l'Afrique, 2005

Faute de progrès dans la gouvernance, toutes les autres réformes auront un impact limité. Commission pour l'Afrique, 2005.

Source: ODI, Mars 2006. Gouvernance, Développement et Efficacité de l'aide : Guide synthétique de leurs relations complexes. Document d'information

Bien que de nombreux donateurs reconnaissent l'importance fondamentale de renforcer la bonne gouvernance, notamment en vue de prévenir les crises humanitaires, il n'y a pas de consensus sur la façon dont l'aide peut promouvoir plus efficacement les changements nécessaires²¹¹.

Un analyste cynique, après avoir examiné la crise de 2005 au Niger, a écrit que les donateurs et les agences d'aide internationales, s'ils étaient honnêtes, admettraient que le « débat de bonne gouvernance » est parfois utilisée par le reste du monde uniquement comme un moyen d'éviter de regarder en face le manque d'engagement soutenu en faveur d'une éradication de la pauvreté et de la malnutrition sévère au Sahel. Il semble que le but se limite à supprimer les symptômes de la crise des écrans de télévision, plutôt que de s'attaquer aux causes, notamment à la mauvaise gouvernance²¹². Que cette observation soit justifiée ou non, il faut tout de même reconnaître qu'une fois qu'ils se sont emparés d'une crise, les médias peuvent avoir un impact énorme pour mobiliser les ressources institutionnelles et financières comme et le soutien public dans les pays occidentaux. Toutefois, lorsque la couverture médiatique cesse, l'engagement en faveur d'un effort humanitaire stratégique, soutenu et à long terme, comme souligné ci-dessus, tend à diminuer, en particulier dans les États fragiles.

Plus généralement, l'UE a développé un nouveau discours sur la bonne gouvernance. Ce discours inclut certaines formes de conditionnalité (plutôt que la sélectivité), mais met un fort accent sur l'appropriation des initiatives par les gouvernements²¹³. Il prévoit que les donateurs et les pays bénéficiaires de l'aide négocient les réformes en engageant un dialogue politique, afin de convenir des actions et des objectifs. Il s'agit davantage d'une «approche concertée», basée sur la persuasion plutôt que sur la coercition. Les décisions doivent être prises sur une base spécifique au pays et se fonder sur le dialogue et le développement de capacité. Cela comprend une reconnaissance du caractère multidimensionnel et holistique de la gouvernance et des principes d'appropriation, d'analyse partagée, d'évaluation conjointe, de dialogue harmonisé et des cadres de programmation commune. Pour le cas particulier de l'Afrique, la politique de gouvernance de la Commission européenne comporte un autre volet : le Mécanisme africain de revue par les pairs (APRM).

Un examen initial de l'efficacité de ces outils dans la pratique et des principes visant à améliorer la gouvernance révèle des résultats décevants²¹⁴. Quelques enseignements fondamentaux, tirés de la littérature, montrent comment les donateurs pourraient s'y prendre :

Ce que l'on sait de la façon dont l'aide peut contribuer à la bonne gouvernance

La conditionnalité de l'aide ne s'est pas révélée être une approche efficace pour renforcer la bonne gouvernance lorsqu'elle est utilisée par les donateurs comme moyen d'incitation à des réformes politiques. La conditionnalité ne peut se substituer ou contourner l'appropriation nationale et l'engagement envers la réforme. L'utilisation du levier financier n'est pas un substitut à la faiblesse des institutions nationales ou au manque de volonté politique¹.

Un cadre cohérent pour analyser et traiter la gouvernance doit reconnaître le caractère politique des activités inhérentes à ladite gouvernance². Il n'est pas efficace de séparer les questions techniques de la politique. Des solutions techniques (y compris les éléments probants issus des projets pilotes) ne peuvent pas facilement surmonter les problèmes politiques. Une leçon fondamentale est que «si les donateurs souhaitent faire une réelle différence, ils auront besoin de se concentrer de façon plus explicite et plus rigoureuse sur les questions de pouvoir, la politique et les groupes d'intérêt, [ce], qu'ils ont essayé de faire par le passé – bien que de telles choses soient souvent confuses et difficiles»³.

Soutenir le développement nécessite de réformer non seulement les politiques mais aussi le renforcement du cadre institutionnel⁴ dans lequel les politiques sont formulées et mises en œuvre. Une réforme efficace des politiques requiert le renforcement des capacités institutionnelles pour une mise en œuvre à l'échelle nationale mais aussi au niveau décentralisé. Les efforts de l'aide pour améliorer la gouvernance ont souvent négligé l'analyse des institutions et omis d'évaluer la façon dont les institutions publiques peuvent être réformées de manière efficace pour rendre les politiques publiques plus réceptives aux besoins de la population.

Les donateurs doivent être réalistes quant au temps qu'il faut pour surmonter les contraintes qui s'opposent à une meilleure gouvernance. Les arguments récents en faveur d'une augmentation considérable de l'aide semblent être basés sur la croyance selon laquelle la gouvernance peut être améliorée rapidement en permettant l'utilisation efficace d'un plus gros volume d'aide plus grand. Cependant, il n'y a généralement pas de raccourci pour renforcer solidement les institutions dans les pays sahéliens.

Changer le critère de conditionnalité pour celui de «sélectivité» n'est pas la solution⁵. La sélection d'États où la gouvernance est déjà assez forte est difficile à appliquer dans la pratique, parce que les niveaux élevés de pauvreté et l'insécurité alimentaire sont souvent associés à une faible gouvernance. La sélection des pays sahéliens qui ont déjà un niveau de gouvernance relativement meilleur pour assurer l'efficacité de l'aide signifie que les besoins de nombreux ménages souffrant d'insécurité alimentaire sévère dans plusieurs États fragiles seront négligés. Les approches à long terme pour renforcer la gouvernance dans les États fragiles sont essentielles au Sahel pour prévenir les crises humanitaires récurrentes.

La gouvernance ne peut avoir qu'un impact limité si la société du pays, et en particulier ses dirigeants, ont une réelle volonté politique à la démocratie. Alors que la démocratie tend à se référer à la légitimité du gouvernement, la bonne gouvernance se réfère à l'efficacité du gouvernement. Ni la démocratie ni la bonne gouvernance ne sont durables l'une sans l'autre⁶.

Sources:

1 Santiso, C. 2001 Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. Paul H Nitze School of Advanced International Studies Johns Hopkins University The Georgetown Public Policy Review Volume 7 Number 1 Fall 2001, p8

2 ODI, March 2006. Governance, Development and Aid Effectiveness: A quick guide to complex relationships Briefing Paper

3 Riddell 1999, 333, cited in Santiso, op. cit. p.19

4 Santiso, op. cit. p15

5 Carbone M.(2009) The European Union, good governance and aid effectiveness: in search of a role in international development p4

6 Santiso, op. cit.

Annexe C2 Tchad : Une analyse de la fragilité des États et les défis pour une aide efficace

La définition de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) d'un État fragile souligne le «manque d'engagement politique et l'insuffisance des capacités à développer et à mettre en œuvre des politiques pro-pauvres»²¹⁵. La violence, les conflits, la corruption, l'exclusion ou la discrimination de certains groupes, et les inégalités entre les genres, sont également des caractéristiques communes²¹⁶.

Parmi les donateurs, il y a un consensus croissant selon lequel les principes d'une aide efficace doivent être complétés par d'autres principes afin de bien guider l'engagement international auprès des États fragiles²¹⁷. Ce consensus a donné une impulsion au développement des 10 principes pour «l'engagement international dans les États et les situations fragiles»²¹⁸ et des diverses déclarations relatives à l'efficacité de l'aide dans les États fragiles²¹⁹.

ORIENTATIONS RETENUES POUR UNE AIDE EFFICACE DANS LES ÉTATS FRAGILES

Tirées des 10 principes internationaux pour l'efficacité de l'aide :

- soutenir le renforcement de l'État et la prestation des services de base, dans un contexte de faiblesse de la gouvernance et de la capacité
- entreprendre une approche «ensemble du gouvernement» impliquant des responsables de la sécurité, des affaires politiques et économiques, de l'aide au développement et de l'aide humanitaire afin d'assurer la cohérence des politiques et stratégies communes
- S'aligner sur les priorités locales de différentes façons dans des contextes différents
- Prendre le contexte comme point de départ; entreprendre une bonne analyse politique; éviter les cadres rigides
- identifier les personnes «réformatrices» au niveau national, et les systèmes qui fonctionnent assez bien dans les institutions existantes, afin de renforcer leur efficacité, légitimité et résilience
- fournir une assistance de plus longue durée, d'au moins dix ans, pour permettre le développement des capacités dans les institutions de base, étant donné la faible capacité et l'ampleur des défis
- éviter les poches d'exclusion : les «orphelins de l'aide» – dans les États où seuls quelques acteurs internationaux sont engagés, ou les volumes de l'aide sont faibles, ou lorsque les régions géographiques ou des groupes sont négligés dans un pays

En 2005, l'UE en particulier, a déclaré qu'elle améliorerait sa réponse aux États fragiles par un soutien aux réformes de la gouvernance, à la primauté du droit, aux mesures anti-corruption et à l'instauration d'institutions étatiques viables et efficaces dans la satisfaction des besoins de base, conformément aux dix principes internationaux évoqués ci-dessus.

Pour illustrer la difficulté de cette tâche au Sahel, le contexte particulier de la gouvernance au Tchad est analysé en détail ci-dessous.

Les manifestations de la fragilité de l'État tchadien

Le manque de stabilité politique : Une caractéristique importante de la vie politique tchadienne est le factionnalisme. Le processus politique est dominé par des alliances qui changent en permanence. Le Président, Idris Deby, appartient au groupe ethnique Zagawa, ethnique de l'est du pays, qui ne représente que 2 % de la population²²⁰. La gouvernance exige le maintien d'une large coalition de soutien. Au Tchad, ceci est souvent réalisé en intégrant les dirigeants des groupes armés dans les structures gouvernementales et politiques^h. Lorsque les partisans des différentes factions armées décident de soutenir d'autres groupes politiques, ce qui se produit assez fréquemment, de nouvelles coalitions sont nécessaires.

Ce processus répété a été décrit sous l'appellation de «rébellion, réinsertion et défection²²¹». La valse ministérielle permanente (en raison de l'instabilité politique) a contribué à un manque de continuité dans la politique gouvernementale. Les politiciens de haut niveau au Tchad obtiennent souvent leur postes, non pas en raison de leurs qualités de gestionnaires, mais par clientélisme.

La Corruption

La « Stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté » du Gouvernement affirme elle-même que « la corruption reste un problème majeur de gouvernance au Tchad²²² ». Ceci est confirmé par Transparency International qui classe le Tchad à la 171^{ème} place sur 178 dans son classement de la corruption internationale. La corruption est exacerbée par un boom pétrolier. Le pays est devenu une nation productrice de pétrole en 2003. Il est estimé posséder des réserves de pétrole équivalentes à un milliard de barils. Les modifications aux règles régissant la façon dont les revenus peuvent être dépensés ont été controversées. L'accord prévoyant l'allocation d'une proportion plus élevée de revenus aux projets anti-pauvreté n'a pas été respecté par le Gouvernement.

^h Un événement plus grave traduisant la fragilité de l'État est décrit dans la section sur la gouvernance de la Stratégie actuelle de pour la croissance et la réduction de la pauvreté. En février 2008, un groupe rebelle armé s'est frayé un chemin jusque dans la capitale N'Djamena, et a été repoussé après de lourds combats. Cet événement a provoqué des dommages économiques importants, et a ébranlé la confiance dans la capacité de l'État à assurer la stabilité et la paix.

Présence minimale de l'État dans la zone ouest du Sahel

NOTE D'INFORMATION :

Les preuves de la Fragilité : La situation de la bande sahélienne occidentale du Tchad

Les preuves du déploiement minimal de l'État abondent dans les régions du Sahel occidental. Dans la région du Kanem, par exemple, il n'y a pas de routes goudronnées. Ceci a un fort impact sur les prix alimentaires et posent des obstacles au fonctionnement des marchés locaux. Le fait que le réseau électrique ne couvre pas toute la région entrave la croissance économique. La disponibilité en eau, qui influe directement sur la nutrition, la santé et la production, n'est pas fiable. Plus de 50 % des pompes installées ne fonctionnent pas. Les opportunités d'éducation sont rares, ce qui laisse peu d'alternatives aux jeunes en dehors de la migration ou de l'agriculture. Ce phénomène est particulièrement prononcé pour les femmes, qui font face à des contraintes sociales en plus du manque d'opportunités éducatives.

Tous ces facteurs renforcent la faiblesse de la capacité de l'État. Le manque de personnel technique et la faiblesse des financements signifient que les structures gouvernementales sont souvent incapables de gérer les initiatives de secours et de développement. Pour la nutrition, par exemple, cela signifie que la quantité, la qualité (ou dans de nombreux cas, la fonctionnalité) des centres de santé ne peuvent pas être durables sans un appui des donateurs. Cette faiblesse des capacités est également visible dans l'agriculture. Dans la région de Bahr el Ghazal, par exemple, quatre agents de vulgarisation à temps partiel sont chargés de soutenir une population agricole de plus de 200 000 personnes.

Source: ACF (Nov 2010) Document d'information : Tchad Un appel pour mettre fin à des décennies de la faim.

Des systèmes peu développés pour la sécurité alimentaire et la gestion des crises : Le défi énorme que représente le développement d'une approche efficace de l'aide dans un État fragile comme le Tchad est illustré par une évaluation de la structure nationale chargée de la sécurité alimentaire. Ce rapport a été publié en février 2010²²³, juste au moment de l'émergence d'une nouvelle crise alimentaire.

Telle était la situation du système national de sécurité alimentaire avec lequel ont travaillé les Nations Unies et les organisations internationales pendant la crise alimentaire. L'évaluation est également parvenue à la conclusion selon laquelle la conception à la base de la sécurité alimentaire au sein des niveaux les plus élevés des gouvernements s'intéressait fortement à la disponibilité des denrées alimentaires ainsi qu'à une réponse unique pour faire face à la crise alimentaire, à savoir l'aide alimentaire. D'autres concepts clés de la sécurité alimentaire (l'accessibilité, l'utilisation et la stabilité) et le besoin en informations sur les moyens d'existence, la nutrition ou l'accessibilité n'étaient pas tout à fait reconnus.

Étude : Conclusions d'une évaluation du fonctionnement de la structure nationale du Tchad pour la sécurité alimentaire de 2005 à 2009

- Les structures de collecte de données pour la sécurité alimentaire au niveau régional, départemental et local ont été incapables de remplir leurs fonctions en raison d'une absence quasi totale de soutien financier
- Les données recueillies ont souvent mis des mois à passer à travers les multiples hiérarchies départementales et ministérielles pour atteindre le CASAGC, en raison de la faible priorité accordée à cette fonction
- La fiabilité et l'exhaustivité des données sur la sécurité alimentaire étaient très discutables et de ce fait, les décisions de sécurité alimentaire visant à aider les plus vulnérables n'ont généralement pas été prises en toute connaissance de cause
- L'ONASA, le seul organe au sein du dispositif national pour la sécurité alimentaire qui soit chargé de la mise en œuvre (telle que la distribution de céréales provenant des réserves alimentaires nationales) n'a pas obtenu de budget pour le transport ou la distribution des denrées alimentaires aux ménages les plus vulnérables dans les zones rurales reculées.
- Les principaux bénéficiaires des denrées alimentaires subventionnées sont souvent des fonctionnaires salariés dans les villes
- Les groupes d'intérêt au niveau régional ou local sont souvent intervenus pour influencer les décisions sur le ciblage et la distribution, ne respectant pas l'analyse des besoins. L'ingérence politique dans la prise de décision était très forte
- Il y avait un manque de capacités au sein de la structure institutionnelle pour faire la transition entre un travail d'urgence et un travail de réhabilitation fondé sur une solide base d'informations.

Une incapacité à instaurer un système d'alerte précoce : Une autre évaluation a été réalisée plus tard, en août 2010, et portait uniquement sur le Système d'Alerte Précoce (SAP-SISA) financé par l'Union européenne²²⁴. Cette évaluation a conclu que le Gouvernement du Tchad ne considérait pas comme prioritaire la mise en place de son propre SAP au sein de la structure administrative.

Étude : Évolution du Système d'alerte précoce du Tchad de 1986 à 2011

Un premier SAP pour la sécurité alimentaire a été mis en place au Tchad en 1986, avec le soutien de l'AEDES (Agence européenne pour le développement et la santé). À cette époque, l'un des indicateurs inclus dans le SAP était la surveillance nutritionnelle dans presque 200 districts. Cette surveillance a, dès cette époque, révélé des taux alarmants de malnutrition. De 1988 à 1999, le SAP a continué dans le cadre du CILSS. En 1999, la Commission européenne a cessé de financer le SAP en raison d'un manque d'homologues nationaux. Les activités ont été abandonnées bien que le coût annuel de fonctionnement du SAP aient été relativement modeste.

En 2000, un nouveau SAP a été lancé en coopération avec le PNUD, la FAO, et France. Le nouveau SAP a eu des difficultés à assurer la collecte des informations aux niveaux décentralisés. Les informations contenues dans des bulletins mensuels étaient jugées peu fiables. La plupart des activités ont cessé une fois de plus lorsque les financements extérieurs ont pris fin, en 2004. Relancé en 2007, avec un financement de l'Union européenne, le nouveau SISA-SAP a été conçu dans le cadre du PNSA (Programme national pour la sécurité alimentaire), une structure sous la tutelle de la Présidence de la République).

Toutefois, le SISA-SAP est resté cantonné à l'agriculture. De plus, il était perçu dès le départ comme un projet de la FAO, son partenaire technique. Basée sur de nombreux entretiens, l'évaluation a noté qu'au sein du Gouvernement, il n'y avait aucun sentiment d'« appropriation » du SISA-AP. Un informateur a même déclaré « ne nous encombrez pas avec votre système d'information et d'alerte ». Le Gouvernement n'a pas non plus respecté son engagement à apporter un soutien budgétaire ou à rattacher le SISA-SAP au PNSA.

À la fin du cycle de financement en 2010, l'évaluation a recommandé que la communauté internationale cesse d'être si naïve en insistant sur la nécessité d'un SAP national, tant qu'il n'y aurait pas de changement d'attitude au sein du Gouvernement sur le rôle du SAP au sein de la stratégie de prévention et de gestion des crises alimentaires. Cela dépendrait de l'identification d'un charismatique « champion » à haut niveau au sein du gouvernement qui œuvrerait en faveur d'un soutien budgétaire pour promouvoir et soutenir cette fonction. Ce champion devrait être également capable d'assurer le renforcement des capacités aux niveaux régional et local pour collecter régulièrement des informations fiables à travers de multiples secteurs.

En l'absence d'un tel champion, l'UE a donc décidé de mettre fin à son financement. Après presque 25 années d'efforts et de financement, le Tchad ne dispose actuellement d'aucun système de SAP efficace et fiable, bien qu'un tel système soit indispensable pour prévenir et atténuer les crises alimentaires et autres catastrophes.

Sources:

Boulangier, P. De Jaegher C., Michiels D. (2004) Systèmes d'information pour la sécurité alimentaire: L'expérience AEDES en Afrique, L'Harmattan

Morinière, Lezlie C. (Août 2010) Rapport d'Évaluation Finale, externe et indépendante, projet SISA/SAP

À la lumière de ce dossier, l'UE a décidé d'adapter sa stratégie de développement de la capacité du Tchad pour un système d'alerte précoce. Ceci, de plusieurs façons. Premièrement, l'UE a financé un programme pilote visant à élaborer, avec l'appui des ONG, un modèle efficace décentralisé de collecte des données SAP et d'analyse au niveau local et régional²²⁵. Ensuite, l'UE envisage d'apporter un soutien plus important aux activités SAP régionales du CILSS. Enfin, elle a pris des mesures pour faire évoluer progressivement les modes de pensée et les priorités, afin de susciter un véritable sentiment d'appropriation par le Gouvernement du Tchad, quel que soit le temps que cela prenne. Des initiatives envisagent actuellement d'envoyer des officiels tchadiens dans d'autres pays du Sahel afin qu'ils tirent des enseignements de ce qui s'y passe.

Une nutrition et une crise alimentaire négligées au Sahel occidental : Les tendances à long terme ont contribué à une crise alimentaire et nutritionnelle structurelle liée à l'évolution des moyens d'existence des ménages qui vivent dans les zones occidentales du Sahel. Le mode de vie pastoral traditionnel est en déclin depuis plusieurs décennies, ce qui entraîne la sédentarisation, la vente progressive du bétail et à une dépendance plus grande envers les céréales (principalement le mil). Cette tendance est en partie imputée à des périodes plus longues de sécheresse liées au changement climatique. Cependant, le manque d'infrastructures et d'opportunités professionnelles ont également entraîné une migration massive. Les transferts d'argent vers la région par les migrants constituent désormais un élément crucial dans l'économie locale. Le manque de soins de santé est également un facteur crucial. En effet, la qualité des installations de santé semble se détériorer, à moins que ce ne soit les populations qui n'aient plus les moyens de payer de tels services²²⁶. Cela a posé de sérieux problèmes, dont l'un qui persiste depuis des décennies : à savoir, des taux de malnutrition aiguë au-dessus du seuil d'urgence fixé par l'OMS et qui sont largement ignorés.

Note d'Information :

La Crise Chronique et négligée de la dénutrition dans les zones sahéliennes de l'ouest du Tchad

Dans l'ouest du Tchad, (Kanem et Bar el Ghazal régions), en août 2010, la prévalence de la malnutrition aiguë globale (MAG) était de 25,9 % et celle de la malnutrition aiguë sévère (SAM) atteignait près de 5 %. (ACF 2010). Ces chiffres sont effroyables et représentent le double du seuil d'alerte de l'OMS. Toutefois, ces données attestant d'une crise ne datent pas de 2010. En effet, ACF a regroupé des données d'enquêtes sur la nutrition datant de 1994 et indiquant des taux de malnutrition aiguë également supérieurs au seuil d'urgence de l'OMS (voir illustration 6).

Cela démontre que, dans un État fragile tel le Tchad, non seulement la crise de la dénutrition était prévisible, mais elle est également chronique et on lui a permis de persister pendant des décennies. Cette situation alarmante se reflète dans les autres indicateurs de santé. Par exemple, dans l'ouest du Tchad, les taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans sont choquants : 200 pour 1 000 naissances vivantes. Ce taux, qui est resté relativement stagnant depuis les années 1980, est largement supérieur à la moyenne régionale africaine de l'OMS de 167 et beaucoup plus élevé que celui des Objectifs du millénaire pour le développement, quant à lui fixé à 75 pour 1 000 naissances vivantes.

Source: ACF (nov 2010) Document d'information: Tchad Un appel pour mettre fin à des décennies de la faim.

Évaluation de l'efficacité de l'aide dans le contexte de fragilité de l'État du Tchad

Au vu de ce qui précède, quelles dispositions spéciales les donateurs et la communauté humanitaire ont-ils prises afin d'appliquer les principes relatifs au travail dans un État fragile ?

En 2008, l'ONU a mandaté le Cadre Compréhensif d'Action, un guide politique de haut niveau pour la sécurité alimentaire. Ce cadre préconise que les besoins immédiats soient traités tout en renforçant la résilience à long terme contre la faim²²⁷. Il s'agit d'une approche «duale», dans laquelle les initiatives de secours d'urgence doivent être intégrées aux objectifs de développement à long terme. Il y a peu de preuves que cette approche ait été appliquée au Tchad.

ACF, l'une des rares organisations internationales travaillant dans la zone sahélienne occidentale du Tchad, critique la réponse qu'elle qualifie de « pansement sur une plaie » et a laissé entendre que la manière dont la crise dans l'ouest du Tchad avait été abordée était en grande partie superficielle. Les dépenses de l'aide alimentaire en 2010 ont fortement augmenté, mais cela n'a pas été compensé par une augmentation du financement de la nutrition à long terme ni de la santé. Bien que l'aide alimentaire se soit montrée efficace pour sauver la vie des personnes à court terme, elle n'a pas abordé les problèmes structurels qui étaient à l'origine de la crise alimentaire et nutritionnelle aigue de 2010, laquelle représentait elle-même un pic de la crise chronique.

ACF note que l'État tchadien lui-même n'a de stratégie efficace pour lutter contre l'insécurité alimentaire structurelle. Se faisant l'écho des autres points de vue des informateurs clés consultés pour ce rapport, ACF note que la sécurité alimentaire n'est tout simplement pas une priorité pour le Gouvernement tchadien. Toutes les initiatives menées sont souvent embourbées dans le processus politique. Bien que l'État tchadien dispose des ressources nécessaires - avec ses revenus pétroliers considérables- pour mettre en place des programmes de soutien aux moyens d'existence, de gestion des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique. Cependant, peu a été fait. Un informateur au sein du système des Nations Unies a déclaré que le Gouvernement du Tchad estimait que la réponse d'urgence aux crises alimentaires était « le travail des agences humanitaires internationales²²⁸».

Cette analyse plus détaillée met en relief les énormes défis que représentent l'augmentation de l'aide et son utilisation efficace dans un État fragile comme le Tchad.

Annexe C3 Analyse des risques pour les ménages pauvres d'un marché non régulé

La vulnérabilité des ménages les plus pauvres est affectée par le processus d'intégration régionale de seize pays d'Afrique occidentale à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Depuis 1975, en tant que membres de la CEDEAO, les pays du Sahel ont abandonné l'idée de l'autosuffisance alimentaire au niveau national. Au lieu de cela, ils ont ouvert leurs frontières et leur marché au commerce international, en supposant que les forces du marché permettraient d'assurer un approvisionnement alimentaire suffisant. La CEDEAO est en train de créer un marché commun régional, en supprimant toutes les barrières commerciales entre les États membres, par l'adoption d'un tarif extérieur commun, et par une politique commerciale commune vis-à-vis des autres pays. La raison en est qu'il serait plus logique et plus rentable de développer les échanges Nord-Sud entre les pays sahéliens et côtiers, plutôt que de créer des structures centralisées de gestion des échanges agricoles au sein de chaque nation. L'intégration des marchés a progressé de manière significative au fil des années. Les pays du Sahel ne peuvent plus être considérés comme des marchés nationaux distincts²²⁹.

Cela a eu un impact direct sur la disponibilité alimentaire dans les pays du Sahel. L'offre n'est plus déterminée par la production nationale, mais plutôt par la situation alimentaire régionale et par les flux commerciaux. Toutefois, ces deux éléments sont soumis à de fortes fluctuations dues à la volatilité des récoltes régionales, aux taux de change, aux politiques gouvernementales, aux prix internationaux des denrées alimentaires, et aux conflits régionaux. La suppression de l'intervention étatique a également donné lieu à une tendance dans laquelle le commerce alimentaire est dominé par des groupes de gros commerçants, dont l'intérêt est le profit, et non pas par les besoins des ménages à faible pouvoir d'achat des régions éloignées, celles-là même qui sont les plus affectées par l'insécurité alimentaire²³⁰. Tous ces facteurs favorisent l'instabilité des marchés et des prix des céréales au Sahel. La CEDEAO n'a pas encore mis au point de mécanisme de régulation qui permettrait d'assurer la stabilité des prix des denrées alimentaires et la distribution adéquate de la nourriture dans toutes les zones de la région.

Comme Frédéric Mousseau le souligne, le commerce international n'a en fait aucune raison d'assurer un approvisionnement suffisant dans un pays tel que le Niger. S'il y a des déséquilibres sur le marché régional, le Niger, le pays le plus pauvre de la région, n'est pas en mesure de rivaliser avec les pays côtiers qui ont un pouvoir d'achat plus élevé. Le Niger est un vaste pays enclavé. Comme au Tchad, peu serait fait pour inciter les négociants à importer des denrées alimentaires si la plupart des gens ne peuvent pas se les permettre. Surtout si l'on considère leur prix très élevés en raison des coûts de transport.

Un autre facteur qui contribue à miner la sécurité alimentaire est que certains pays du Sahel sont spécialisés dans certaines formes de production agricole. Ils utilisent donc les revenus des exportations pour importer les denrées alimentaires dont ils ont besoin. Le Burkina Faso et le Mali, par exemple, se sont spécialisés dans la production du coton et autres cultures de rente non alimentaire. Cela affecte le marché des céréales régional en réduisant la disponibilité des terres pour les céréales et en augmentant les besoins d'importations céréalières de ces pays de l'extérieur. La spécialisation dans les cultures de rente réduit aussi les possibilités de commerce en céréales entre pays voisins, et se traduit par une dépendance accrue sur le marché international envers les importations pour répondre aux besoins domestiques²³¹.

Cette dépendance envers les marchés internationaux aggrave le risque de volatilité des prix. Par exemple, les prix internationaux du maïs et du blé ont presque doublé entre juin 2010 et la mi-mars 2011. Les prix mondiaux des produits laitiers ont aussi augmenté.

Dans un récent rapport, l'institut IPRFI a projeté que la récente hausse des prix du pétrole, l'expansion de la production de biocarburants - en particulier de maïs éthanol - et d'autres facteurs allaient augmenter de manière significative le risque d'une hausse plus marquée des prix alimentaires mondiaux²³².

Lors de la Conférence de haut niveau sur la Sécurité Alimentaire Mondiale en 2008, et de nouveau en 2009, au Sommet du G-8 à L'Aquila en Italie, et enfin au Sommet Mondial sur l'Alimentation à Rome ; les gouvernements ont reconnu le potentiel des stocks alimentaires pour faire face aux crises humanitaires et pour limiter la volatilité des prix. Ils ont appelé à un examen de cette question dans le cadre d'une réponse coordonnée à la crise alimentaire mondiale²³³. Malheureusement, le travail d'identification des modèles potentiels, ainsi que l'affectation des ressources appropriées, et l'établissement d'un calendrier de mise en œuvre, n'ont pas encore été faits. Il y a controverse concernant sur ce qui doit en grande partie être réalisé. Cela implique pour les gouvernements sahéliens qu'ils réfléchissent au rôle public qu'ils doivent remplir dans la gestion des réserves de nourriture et de céréales.

NOTE D'INFORMATION :**Pourquoi les réserves alimentaires ont-elles été abandonnées au Sahel ?**

Au cours des 20 dernières années, les gouvernements sahéliens, sous la pression des bailleurs de fonds occidentaux, ont abandonné les programmes de stocks alimentaires, à l'exception des interventions d'urgence. Les principaux problèmes à aborder dans la réflexion actuelle sur le rôle potentiel des réserves de nourriture sont les suivants :

1. L'orthodoxie économique va à l'encontre des interventions publiques sur le marché. Le profond changement qui s'est opéré dans la politique économique mondiale à partir du début des années 1980 exalte le principe d'une intervention des gouvernements sur les marchés réduite à son minimum. Les réserves céréalières publiques relèvent carrément de « mauvaise idée » pour ceux qui ne font pas confiance au gouvernement en matière de gestion économique.
2. La mise en place d'un stock de céréales flexible et efficace n'est pas facile. Les stocks, les entrepôts de stockage, les véhicules et le personnel ont un coût. Les stocks provoquent par ailleurs (et par définition) une distorsion des marchés et impliquent des interventions, qui contrairement aux marchés, ne s'auto-correctent pas. Si un stock est mal géré, il peut aggraver les problèmes de sécurité alimentaire.
3. Les réserves doivent fonctionner dans divers contextes sociaux, politiques, géographiques et économiques. L'état des infrastructures de transport et de stockage dans un pays, ainsi que la façon dont ce pays est relié à ses voisins et aux marchés mondiaux, ont tous une incidence directe sur la façon de structurer un stock de céréales au niveau national, et pour déterminer où il pourrait être plus efficace. Il n'existe pas de recette simple pour la mise en place d'une réserve alimentaire.
4. Les stocks dépendent d'une gouvernance transparente et redevable. Une réserve doit être à la fois bien conçue et bien gouvernée. Elle ne doit pas faire l'objet de manipulations politiques. Une équipe technique bien formée et rémunérée, une surveillance rigoureuse, des règles claires et un fonctionnement du système de contrôle indépendant sont essentiels. Il faut du temps et d'argent pour mettre en place cette surveillance.

Source: Adapté de Sampson, Kristin (October 2010) Stabilizing Agriculture Markets Why We Need Food Reserves. Institut pour la politique agricole et commerciale (IATP)

Annexe C4 Analyse des progrès et défis de l'intégration de l'aide humanitaire et du développement²³⁴

Contexte: Bien que le concept consistant à établir un lien entre le secours, la réhabilitation et le développement (LRRD) soit attractif, il reste problématique dans la pratique. La Commission européenne a joué un rôle précurseur dans les tentatives qui ont été faites pour articuler des instruments d'aide innovants afin de combler le fossé séparant l'humanitaire du développement. Elle a ainsi été la première à élaborer une politique sur les liens entre secours, réhabilitation et développement en 2001²³⁵.

Justification de la LRRD dans l'architecture de l'aide

La justification sous-jacente fondamentale de la LRRD réside dans une optimisation de la progression entre les secours et le développement d'une part, et entre la protection des moyens d'existence et leur promotion d'autre part. Le fait que la transition entre l'aide humanitaire et d'autres formes d'aide n'ait pas eu lieu ou n'ait pas pu se faire, a un coût élevé. Et si aucun processus clair de transition n'est mis en œuvre, l'aide humanitaire risque de rester au-delà de ses attributions de base. Ce qui peut créer une dépendance et soulève également de graves problèmes de capacité et d'appropriation au niveau local, vu que nombre des gouvernements bénéficiaires de l'aide humanitaire la considèrent comme quelque chose de « facultatif ».

Les principaux problèmes liés à l'intégration dans la pratique de la LRRD

- Le principal problème de la LRRD réside dans le financement du second « R » de l'acronyme LRRD, à savoir celui de la réhabilitation (ou redressement). Un problème majeur non résolu, lié à l'intégration de la réhabilitation aux paradigmes d'assistance humanitaire et/ou de développement est de savoir comment la durabilité doit être prise en compte et de quelle façon cette réhabilitation se rapporte aux principes fondamentaux de l'action humanitaire. La recherche sur les initiatives faiblement intégrées a montré que, dans la plupart des cas, il n'y avait pas de solution « durable » à l'horizon pour les personnes chroniquement vulnérables

- Les accords gouvernementaux portant sur la sélection des secteurs au sein desquels concentrer les programmes d'aide à long terme ne correspondent pas réellement à l'approche « projet » reposant sur l'utilisation d'instruments à court et moyen terme. La restriction des programmes de la Communauté européenne ou les budgets limités ont généré de nombreuses situations dans lesquelles la transition « en interne » de l'aide vers la LRRD n'est pas possible. Dans ces cas, les bureaux nationaux des délégations de l'EC peuvent chercher à réaliser une LRRD « externe » en liant leurs interventions aux ressources et programmes d'autres donateurs tels que les États membres de l'UE, ou la Banque mondiale.
- Les crises complexes et prolongées des États fragiles offrent encore moins de possibilités à une transition linéaire dans les situations instables. Le risque de réapparition des crises entrave la planification et la mobilisation des instruments à plus long terme, lesquels nécessitent la stabilité et l'état et des structures étatiques qui fonctionnent efficacement.

Quelques exemples de progrès réalisés en direction d'une LRRD efficace au Sahel

Malgré ces défis, il existe quelques exemples réussis de transition ordonnée vers d'autres instruments d'aide ou de combinaison de stratégies d'aide, ou encore de mise en application d'idées créatives :

- **Mali** : la DG ECHO a fourni des conseils techniques à la délégation européenne dans le cadre de l'Appel de propositions pour le service public de gestion de l'eau, et plus récemment pour le mécanisme céréalier national. Les Documents de Stratégie nationale du 10ème Fonds européen de développement (FED) et les Programmes indicatifs nationaux pour un grand nombre de pays ACP (Afrique, Caraïbes et pacifique) couvrent maintenant des questions d'ordre humanitaire, soit comme secteurs de concentration ou comme objectifs stratégiques dans les secteurs de concentration (Burkina Faso, Niger, etc.)
- **Burkina Faso**: ECHO développe une alliance active avec la Banque mondiale pour articuler à court terme l'action humanitaire de façon à répondre aux besoins et faire gagner des places à la nutrition dans l'agenda des politiques publiques. La Banque mondiale a été chargée d'effectuer un suivi pour améliorer la politique de sécurité nutritionnelle et le financement des programmes gouvernementaux de nutrition pour ancrer le progrès d'une manière permanente et durable.
- **Sahel** : Un groupe ad hoc inter-agences du Sahel a été créé après la crise de 2005 pour définir une «feuille de route » pour une action coordonnée visant à répondre à la crise, en particulier au Niger ; et pour réduire le risque de répétition. Cette «feuille de route» s'est révélée très précieuse pour assurer une réponse adéquate et cohérente de la Commission européenne en 2007 couvrant les besoins à court terme (mise en œuvre par ECHO à travers son Plan global pour le Sahel). Les délégations de la CE ont été chargées d'intervenir au niveau des besoins nutritionnels à moyen terme
- La Commission européenne (à travers la DG Relex) s'est engagée avec la Banque mondiale et les agences des Nations Unies pour affiner et mettre en œuvre une méthodologie commune d'évaluation des besoins post-catastrophes/post-conflits. Cette méthodologie a déjà été utilisée dans de nombreux pays ces dernières années. Le produit final de ce processus est un cadre de transition pour les résultats, développé avec les gouvernements nationaux. Ceci offre une base pour la programmation d'une transition appuyée au niveau international.
- D'autres travaux relatifs à la transition sont réalisés au niveau international. Il s'agit d'une question prioritaire de l'agenda du Comité d'assistance au développement de l'OCDE, dans le cadre du suivi de l'Agenda de l'Action d'Accra. De plus, un nouveau groupe de travail sur les conflits et la fragilité (INCAF) a été formé. Un sous-groupe étudie une architecture de financement pour la transition.

Le chemin à suivre pour parvenir à la LRRD

- L'aide humanitaire doit être mieux planifiée afin de permettre la synchronisation rapide ou la reprise de plusieurs instruments d'aide appropriés une fois que la phase de récupération post-crise a commencé. La mise en place progressive d'autres instruments d'aide dans une initiative d'urgence, lorsque cela est possible, exige qu'une stratégie claire de sortie soit conçue dans l'intervention initiale. Cela doit être négocié au préalable avec les fournisseurs de l'aide (et aussi avec les autorités locales et les acteurs non étatiques)
- Lorsque les agences humanitaires sont obligées d'intervenir hors du cadre de leur mission du fait de l'absence de processus de transition, il est proposé d'examiner les mécanismes de recouvrement des coûts supplémentaires générés par ces interventions « hors cadre » par rapport à leurs budgets. Par exemple, au sein de la CE, les transferts à partir des lignes de budgets de l'aide au développement géographique (par exemple, les Fonds de développement européens) pourraient rembourser les agences humanitaires sur les fonds alloués aux activités de LRRD, le temps que les opérations d'aide au développement se mettent en place. Cela inciterait davantage les services d'aide au développement à s'engager dans la LRRD.

- Des travaux récents ont mis en relief qu'une hypothèse clé de la LRRD (selon laquelle la réhabilitation/ le redressement entraîne un rétablissement rapide de l'état antérieur, supposé stable et souhaitable pour la population affectée) n'était pas réaliste. «Lier» n'implique pas nécessairement une transition linéaire. Au lieu de cela, un concept plus approprié serait une meilleure intégration et cohérence des actions afin que les secours et le développement puissent «se renforcent mutuellement». Le processus de «réhabilitation» peut être à court terme, voire, à moyen ou long terme, selon le contexte. Des interventions simultanées de secours, de réhabilitation et de développement pourraient être nécessaires, notamment, des interventions de protection sociale. Au vu de ce qui précède, il est essentiel de développer un cadre commun pour l'analyse de la transition en matière de LRRD. Ce cadre devra s'étendre au règlement des conflits, aux problèmes posés par la fragilité des États et à l'instabilité.

Annexe C5 Controverse sur l'effet de la forte croissance démographique

Certains analystes rejettent l'hypothèse néo-malthusienne selon laquelle la croissance rapide de la population va inexorablement aggraver la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Ils soutiennent la position d'Ester Boserup, qui a soutenu que la pression démographique était une condition préalable du progrès agricole, et un stimulus économique utile à l'innovation technique. Sa théorie était que la concentration de la population rend financièrement possible l'investissement dans les infrastructures (eau, irrigation, énergie, transport) et les technologies de production améliorées. Un tel investissement ne serait pas rentable pour une population moins dense. Avec l'augmentation de la pression démographique, des systèmes de plus en plus intensifs d'utilisation des terres sont adoptés. Le modèle de Boserup se concentre sur l'amélioration des terres et de la productivité du travail, associée à une utilisation intensive des ressources et à un accès amélioré au marché.

Ce modèle doit être contesté au Sahel, vu l'impact de l'accroissement de la population sur la sécurité alimentaire. Premièrement, la croissance rapide de la population augmente le nombre moyen de personnes à charge par ménage. Un deuxième aspect de la croissance démographique est la fragmentation excessive des propriétés foncières par le biais de partitions entre les héritiers, et la baisse progressive de la taille moyenne des exploitations agricoles, au point de non viabilité. Un troisième effet est l'augmentation de la main-d'œuvre excédentaire dans les zones rurales, laquelle ne peut être absorbée par l'agriculture à grande échelle ni par le boom des emplois industriels dans les centres urbains. Autant de facteurs qui accroissent la concurrence et contribuent à réduire les salaires des travailleurs pauvres.

Les études récentes de l'AEM sur les moyens d'existence à travers le Sahel fournissent des preuves solides concernant les effets de la croissance rapide de la population. À Maradi, au Niger, en particulier, la tendance au lotissement en vigueur depuis longtemps a diminué la taille moyenne des propriétés foncières. Beaucoup de ménages parmi les plus pauvres ne peuvent pas mettre la terre en jachère et n'ont pas les moyens d'acheter des engrais. Les rendements moyens très faibles du mil et du sorgho, attestent du fait que de nombreux agriculteurs sont confrontés à des problèmes d'infertilité du sol. Il y a peu d'opportunités de diversification des cultures. L'option consistant à se déplacer sur des terres marginales devient de moins en moins envisageable vu que le changement climatique a réduit la surface cultivable disponible pour une population croissante. La culture agricole fiable est cantonnée aux régions du sud où la pluviosité moyenne annuelle dépasse 300-400 mm. La ligne isohyétale de 350mm s'est déplacée vers le sud²³⁶.

Annexe C6 Points de vue des différentes parties prenantes sur les défis à relever

Lors des ateliers de travail de même nature qui ont été organisés à Niamey et Ndjamena, un groupe représentatif d'acteurs issus d'ONG internationales et nationales, du monde universitaire, d'agences de l'ONU et du gouvernement, ont identifié les échecs de l'aide et les grands défis à surmonter pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les thèmes retenus pour une analyse plus approfondie ont émergé de ces ateliers et des réponses recueillies lors d'entretiens avec plus de 70 personnes. Les tableaux ci-dessous résument les principaux points pour chacun des thèmes :

Les échecs de l'aide et les grands défis à surmonter

Problématique	Niger	Tchad
Intégration de l'aide humanitaire, de à la protection sociale et du développement à long terme	- Les politiques des agences et des bailleurs de fonds ne permettent pas encore une intégration efficace de l'aide humanitaire et du développement à long terme. - Il y a encore trop d'approches "sectorielles", alors qu'il faudrait une approche intégrée pour relever les défis de la sécurité alimentaire et de la prévention des crises alimentaires - Manque de synergie et de cohérence dans les actions et politiques des acteurs différents acteurs - Il n'y a pas de politique nationale de protection sociale dans les zones rurales - La politique nationale de sécurité alimentaire met trop l'accent sur l'urgence (aide alimentaire) et pas assez sur la prévention et la réduction des risques - Le ciblage de l'aide d'urgence en fonction des groupes sociaux (c'est-à-dire, - tous les enfants de moins de 5 et les femmes enceintes) de l'UNICEF n'est pas économique	- Peu de bailleurs de fonds présents au Tchad (il y a seulement l'UE, AFD-France, l'US-AID, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le FIDA, la Banque Islamique de Développement, et les agences des Nations Unies) - Il n'y a pas de politique et de stratégie pour la protection sociale - Le volume de l'aide n'est pas suffisant compte tenu des besoins énormes du Tchad - Les instruments et les protocoles de l'aide ne sont pas suffisamment souples pour assurer la sécurité des moyens d'existence et la réduction à long terme des risques et pour favoriser les interventions d'urgence - Pas de financement continu à long terme disponible pour la RRC et les interventions à plus long terme de développement. - Manque de coordination entre les différentes stratégies de financement (urgence et de relèvement à long terme / développement)
Réduire la Vulnérabilité pastorale	- Il n'y a pas de politique d'élevage dans la Stratégie pour le développement rural (SDR) au Niger traite : i. des moyens de créer une synergie positive entre les systèmes d'agriculture/élevage de la production ii. du système de commercialisation des animaux et des produits d'origine animale iii. de l'application du code foncier dans les zones pastorales - Il y a un manque de recherche-action et d'études pour mieux comprendre les systèmes pastoraux, les causes structurelles de la vulnérabilité, et la façon dont les ménages pauvres sont affectés, dans les zones pastorales. - La pertinence et l'efficacité de nombreux programmes existants sont médiocres - L'insuffisance des systèmes pour réduire les risques et aider à rendre durables le système de production animale, la production et la conservation des fourrages, les banques de fourrage - Les programmes de travail avec les communautés pastorales ne sont pas suffisamment intégrés (intersectoriels) et ne tiennent pas suffisamment compte des questions de genre - Insuffisance des services financiers (épargne et crédit) à la disposition des éleveurs - Plus de travail nécessaire pour changer les attitudes et les comportements pour la gestion du bétail chez les éleveurs (c.-à-d. le-déstockage) - Améliorer les services sociaux de base (santé et éducation) dans les zones pastorales	- Faible intégration des données sur la vulnérabilité des ménages pastoraux dans les systèmes d'information. Les enquêtes de vulnérabilité sont faibles - Manque d'outils efficaces pour l'analyse des moyens d'existence afin de déterminer les problèmes sous-jacents - Manque de stratégie de renforcement des outils d'analyse pour le ciblage dans les programmes de restockage - Manque d'initiatives pour le renforcement de la commercialisation du bétail sur les marchés régionaux - Nécessité d'améliorer la sensibilisation des principaux acteurs à la problématique du pastoralisme : le mode de vie, les stratégies d'intervention efficaces, la hiérarchisation des besoins - Nécessité de renforcer les capacités de plaidoyer des communautés pastorales d'améliorer la sensibilisation et d'influencer les décisions relatives à ces problèmes - Prise en compte insuffisante des besoins de base (santé et éducation) - Mesures insuffisantes dans les politiques publiques pour renforcer la mobilité des communautés pastorales comme un moyen de réduction des risques (et comme un moyen de régler la pression démographique, les conflits, la gestion des ressources matérielles) - Nécessité d'augmenter la durée et le montant du financement des programmes (au-delà de 5 ans) - Accepter un processus d'apprentissage, plutôt que l'approche de canevas rigide à la conception du projet pour des initiatives telles que le restockage des troupeaux

Les échecs de l'aide et les grands défis à surmonter

Problématique	Niger	Tchad
Contribution du Système d'Alerte Précoce (SAP) et des réponses humanitaires face à la vulnérabilité (par la prévention et la gestion d'une crise alimentaire et d'autres catastrophes)	• Les interférences politiques affectent l'application correcte des données techniques du SAP • Les SCAP-RU et les OSV ne sont pas encore mis en place à travers tout le Niger • L'articulation entre SCAP-RU/OSV avec le SAP au niveau national est médiocre • Nécessité développer en permanence la capacité afin d'améliorer la fiabilité des statistiques et de l'analyse des SAP • Le SAP du Niger présente d'importantes lacunes dans son approche de l'identification de la vulnérabilité : i. Des Moyens d'existence dans les zones pastorales, mobilité de la transhumance ii. Les zones urbaines et périurbaines iii. Dimension nutritionnelle • Intégrer au SAP des critères d'accessibilité et pas uniquement de disponibilité de l'alimentation • Nécessité d'harmoniser les critères de ciblage • Les données SAP ne sont pas encore générées assez tôt et ne déclenchent pas de réponse rapide de plan d'aide • La diffusion des données SAP et l'aide aux communautés sont insuffisantes pour permettre de prendre des mesures locales (ex. les banques de céréales) • Les stocks alimentaires inadéquats et les réserves au niveau national et au niveau communautaire pour s'attaquer aux crises alimentaires • La base de données portant sur la sécurité alimentaire est inadéquate; il manque une année de référence pour permettre aux scientifiques de ciblage • L'information produite par le SAP ne répond pas aux besoins spécifiques des acteurs majeurs de prise de décision • Le SAP a encore du mal à articuler les informations portant sur le déficit agricole (disponibilité) avec ces informations à la vulnérabilité qui sont plus touchés par le pouvoir d'achat	• Manque de financement à moyen et long terme des organismes travaillant auprès des populations vulnérables à l'issue de la crise • Manque de consensus sur une méthodologie systématique pour entreprendre le ciblage de l'aide (à l'exception de la nutrition - méthodologie développée par l'UNICEF) • Réponses humanitaires et modalités d'intervention peu variées (au-delà de l'aide alimentaire) • Problèmes au niveau des frontières administratives : il y a deux cantons qui se chevauchent • Il n'y a pas de mécanismes d'alerte précoce au niveau local de sécurité alimentaire au niveau local et communautaire • Il n'y a pas de stratégie de RRC • Il n'y a pas de stratégie nationale d'urgence qui oriente et renforce les mécanismes de collaboration entre les partenaires • Mauvaise coordination ne permettant pas la synergie et la complémentarité des interventions du gouvernement et des partenaires
Contribution de la recherche-action et des initiatives d'apprentissage à la constitution d'une base de données pour le plaidoyer et la promotion des de l'innovation dans le travail humanitaire et de développement	• Beaucoup d'initiatives sont encore à un stade pilote. Elles ne disposent pas du financement ni du soutien politique qui leur permettraient d'être développées à plus grande échelle. • Il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur une approche académique ou scientifique, afin de rendre les programmes pilotes plus cohérents, plus, convaincants en termes politiques et plus utiles au plaidoyer • Il est difficile de concilier les besoins de la recherche avec le nécessaire fonctionnement pratique des programmes et la gestion des risques pour la population	• Faible soutien à la recherche-action et aux activités d'apprentissage dans le contexte du Tchad

Les échecs de l'aide et les grands défis à surmonter

Problématique	Niger	Tchad
Contribution des programmes de RRC, d'adaptation au changement climatique et de WASH (eau/ assainissement/ hygiène) à la réduction de la vulnérabilité	- La RRC n'est pas encore devenue une priorité nationale. La plate-forme RRC n'est pas fonctionnelle et il n'y a pas de stratégie nationale de RRC ou de financement en place - Il n'y a pas de structure « fédérale » chargée de gérer tous les types de risques, pas seulement la sécurité alimentaire - Le Gouvernement du Niger attend les financements avant de prendre des mesures pour la RRC et le changement climatique - Le Ministère de l'environnement et des forêts n'est pas l'institution appropriée pour aborder les nombreux aspects de l'adaptation au changement climatique - Il y a un manque d'expérience et de connaissances sur les modes d'intégration systématique de la RRC aux politiques et aux programmes de développement, dans tous les secteurs - La coordination institutionnelle entre les ministères et à travers les secteurs pour la RRC et le changement climatique d'adaptation est un défi majeur - Il faut un financement à long terme (10 ans) pour atteindre une résilience optimale contre les catastrophes au niveau national et au niveau des ménages. Ce financement est très difficile à mobiliser. - Plus de recherches opérationnelles est nécessaire pour développer la base de preuve sur la manière de renforcer efficacement la résilience et de faire une RRC efficace (pour le plaidoyer)	- Difficulté à mettre en œuvre la RRC et l'adaptation aux changements de climat dans les priorités sectorielles existantes - Il n'y a pas de stratégie nationale de RRC - Le secteur de l'Eau, de l'assainissement et de l'hygiène ne répond pas suffisamment aux besoins des zones les plus vulnérables dans lesquelles l'insécurité alimentaire nutritionnelle est élevée
La collaboration et la coordination inter-agence	- Il y a eu une communication officielle insuffisante pendant la crise. La structure responsable, le CIC, n'a pas été efficace i. La coordination était insuffisante entre : - les différents acteurs utilisant les transferts d'argent en espèces - les membres du réseau « Renforcement des capacités en urgence » (ECB) iii. Le Système d'Alerte Précoce (SAP) et le CCA (Coordination de la crise alimentaire, l'organe de décision pour la gestion de la crise alimentaire) iv. Le niveau national et régional/local v. le CCA/SAP, la Direction de la nutrition et le ministère de la Santé (manque d'expertise sanitaire/nutritionnelle) - Les ONG ne communiquent pas toutes les informations à la CCA pour la coordination et le ciblage. - Systèmes parallèles et rôles confus entre le gouvernement et les agences de l'ONU, en lieu et place de la complémentarité nécessaire - Tensions/Quiproquos entre le PAM et la CCA - Les tensions internes au sein des organismes des Nations Unies ont aggravé les choses - Il y a trop d'outils et de méthodes utilisées de façon sectorielle et sans orientation stratégique claire - il n'y a pas d'analyses holistiques fréquentes des problèmes (en l'occurrence, de ceux qui affectent le pastoralisme)	- Fréquents remaniements ministériels - Faible infrastructure gouvernementale - Faible niveau de transparence du gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques - Capacités souvent très insuffisantes des services déconcentrés dans les régions, les districts et les communes qui ne permettent pas une coordination au niveau local

Annexe D Évaluation de la Résilience au niveau des ménages et des communautés

Le concept de résilience est déjà utilisé dans la littérature humanitaire, dans les domaines de la réduction des risques de catastrophe (RRC), de l'adaptation au changement climatique, ainsi que dans le secteur du développement. Le plus souvent, la résilience est exprimée comme l'antonyme de la vulnérabilité. Ainsi « Le renforcement de la résilience » indique que les gens sont devenus « moins vulnérables » aux chocs. La résilience est donc un concept générique applicable aux facteurs qui s'immiscent dans l'évolution des conditions climatiques, environnementales, politiques ou économiques, d'une part ; et les capacités humaines et des biens à faire face à, profiter de, ou s'adapter à ces conditions, d'autre part²³⁷. En ce sens, la résilience est un concept composite. Il intègre des facteurs environnementaux, sociaux, économiques, politiques, démographiques, culturels, et de genre dans la description de la capacité à récupérer, à s'adapter et à évoluer dans le sillage des chocs périodiques²³⁸.

Pour des raisons à la fois analytiques et pragmatiques, la résilience devient un concept plus utile que la vulnérabilité. La vulnérabilité fait référence à l'incapacité des gens à éviter, à faire face ou à se remettre des effets néfastes des agents nuisibles qui perturbent leur vie et qui sont hors de leur contrôle. La vulnérabilité est un concept de « déficit²³⁹ ». Son analyse est axée sur ce qui ne fonctionne pas. La vulnérabilité résulte d'un paradigme de nuisance/risque qui tend à se concentrer sur les résultats des événements extrêmes. Elle est donc considérée comme une fonction de l'exposition et de la susceptibilité à une nuisance.

Dans la pratique, les nuisances sont les événements à court terme, comme une inondation, une invasion de criquets pèlerins, ou une sécheresse. Mais au Sahel, il s'agit principalement de déclencheurs qui accélèrent une évolution structurelle existante. Les nuisances révèlent (et exacerbent) une vulnérabilité chronique inhérente, mais ont tendance à rendre obscurs les changements structurels à long terme (c'est-à-dire l'économie, le commerce, l'environnement, la population, le marché, et la gouvernance) qui la provoquent. Le paradigme de nuisance, auquel la vulnérabilité est étroitement liée, tend subtilement à renforcer la perception du public que la souffrance humaine est provoquée par la nuisance elle-même, plutôt que par des problématiques complexes qui sous-tendent les conditions sociales et politiques.

La résilience, en revanche, est propice au concept de « droits », en référence aux travaux d'Amartya Sen²⁴⁰, qui mettent l'accent sur les différentes ressources que les humains peuvent commander dans une société, en utilisant tous les droits et les opportunités dont ils disposent pour améliorer leurs moyens d'existence. Selon Amartya Sen, les droits sont composés de biens qui appartiennent à une personne ou à un ménage, et qui peuvent être obtenus par l'échange de certains biens pour d'autres produits ou services. Lier le concept de la résilience à l'approche de « droits » au niveau des ménages est particulièrement pertinent dans l'analyse de la sécurité alimentaire.

L'adoption d'une approche fondée sur la résilience pour la gestion des systèmes alimentaires nécessite l'élaboration d'un cadre d'analyse de la résilience. Il faut aider les gens à découvrir comment leurs moyens d'existence/système d'accès à la nourriture pourraient être rendus plus résistants aux chocs, et comment renouveler ou réorganiser ce système lorsque de tels chocs se produisent. Cela nécessite de comprendre où la résilience réside dans le système d'un ménage, et quand et comment elle peut être perdue ou acquise. Pour ce faire, il convient d'identifier les points dans le système alimentaire des ménages où les interventions peuvent accroître la résilience aux nuisances futures²⁴¹.

L'analyse de la résilience se concentrera au niveau des ménages, car c'est là que la gestion du risque et la plupart des stratégies d'adaptation sont mises en œuvre, en particulier les stratégies informelles qui sont les plus facilement accessibles aux ménages pauvres. La mesure de la résilience des ménages à l'insécurité alimentaire, nécessite de disposer de données sur les biens des ménages (capital physique, humain et social) et sur les filets sociaux formels, le fonctionnement des marchés, la saisonnalité, et les politiques économiques qui déterminent les possibilités d'un ménage et la gamme d'activités qu'il peut entreprendre pour gérer les risques.

Une grande partie de ces informations pourrait être obtenue grâce aux données de l'AEM. Un tel cadre combinerait des mesures à court et à long terme pour augmenter la résilience. Les actions à court terme seraient destinées à supporter les propres stratégies d'adaptation des ménages pendant la phase aiguë de la crise, par des transferts d'argent en espèces ou des mesures de protection sociale. Les actions à plus long terme consisteraient à investir dans des actions permettant de construire la résilience dans le temps, telles que les interventions de santé, d'éducation et de RRC.

L'évaluation de la résilience doit adopter une approche systémique. Celle-ci est cohérente du fait que la résilience des ménages les plus pauvres ne peut pas être analysée sans comprendre comment ils interagissent avec les ménages plus aisés dans le «système social» local. En outre, au niveau local, tandis que l'accent doit être mis sur les ménages pauvres - qui sont les plus vulnérables - le renforcement de la résilience exige souvent une action collective de la communauté, le partage des risques, la mise en commun des ressources et un travail de plaidoyer pour le droit à l'alimentation et aux services publics essentiels (transferts sociaux, services de santé et éducation).

Des chercheurs de la FAO qui ont appliqué le concept de résilience à la sécurité alimentaire ont combiné et pondéré de tels facteurs dans un indice qui permet d'obtenir une « note de résilience » quantitative. Cette note indique le point où les investissements devront être faits pour renforcer la résilience²⁴².

Notes

- ¹ Harragin, S (2006) *The Cost of being Poor: Markets, Mistrust and malnutrition in southern Niger 2005-2006*. Save the Children (UK) p.6
- ² Dans certaines régions, même lors des années normales, le taux de malnutrition des enfants est constamment supérieur au seuil d'urgence de 15% fixé par l'Organisation mondiale de la santé
- ³ Communication personnelle de Jan Eijkenaar, ECHO Dakar
- ⁴ Source: <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=90347>
- ⁵ Holt, J et al (2009). *Understanding Household Economy in Rural Niger*. Save the Children UK p.103
- ⁶ IRIN (Dec 2010) Child nutrition situation in Niger remains alarming, UN-backed survey warns. Disponible sur : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37169&Cr=+niger+&Cr1=>
- ⁷ RPCA (Dec 2009) Entretien avec le Prof. Alhousseini Bretaudeau, Secrétaire-général du CILSS - Bamako, 11 décembre 2009 – Disponible sur : http://www.oecd.org/document/38/0,3746,en_38233741_38242551_44516882_1_1_1_1,00.html
- ⁸ Mark Hathaway, *The Tao of Liberation: Exploring the Ecology of Transformation*
- ⁹ Le plan Marshall (officiellement « European Recovery Program, ERP) était un programme américain à grande échelle d'aide à l'Europe, dans le cadre duquel les États-Unis ont apporté un soutien monétaire pour aider à reconstruire les économies européennes après la fin de la Seconde Guerre mondiale. L'initiative a été nommée d'après le Secrétaire d'État George Marshall.
- ¹⁰ ALNAP décrit ces 4 composantes d'un processus d'innovation. Un changement de « modèle » pourrait concerner des changements dans les mentalités et les croyances qui influent sur l'approche fondamentale (le paradigme)
- ¹¹ Pippa Trench, P., et al. (June 2007) *Beyond Any Drought Root Causes of Chronic Vulnerability in the Sahel*, SWG p.37
- ¹² Ces pays comprennent la Mauritanie, le Niger, le Mali et le Burkina Faso. Un sommaire de la méthodologie de l' AEM appliquée au Niger est présenté dans Holt, J et al (2009). *Understanding Household Economy in Rural Niger*. Save the Children UK p.9-12
- ¹³ Save the Children UK (Juin 2010) *Compte rendu de l'atelier Faim de Changement : Atelier sur la Gestion et la Prévention des crises alimentaires et la lutte contre la malnutrition : Enseignements tirés des études d'AEM réalisées au Sahel, à Dakar, Sénégal*. p.3
- ¹⁴ Seidou, B, Hélène Berton, H et Delphine Valette, D (Juin 2010) *Les nouveaux enjeux de la sécurité alimentaire au Sahel*. Note de Synthèse Save the Children UK
- ¹⁵ Holt, J., LeJeune, S (Sept 2007) *Report on the Household Economy Survey of Two Livelihood Zones of Tessaoua District, SCUk*
- ¹⁶ Communication personnelle, Jan Eijkenaar, ECHO
- ¹⁷ SMART est un réseau d'organisations et de praticiens humanitaires qui collaborent ensemble. Le réseau inclut : les bailleurs de fonds, les personnes chargées de la politique, et les experts en urgence (nutrition, sécurité alimentaire, système d'alerte précoce, démographie, et épidémiologie)
- ¹⁸ La dénutrition est définie par l'UNICEF comme le résultat d'une alimentation insuffisante et la répétition des maladies infectieuses. La dénutrition décrit une série de conditions : elle se définit par rapport à un poids insuffisant pour l'âge, une petite taille pour l' âge (retard de croissance), un amaigrissement dangereux (perdu), et une carence en vitamines et / ou minéraux (carence en micronutriments) La 'malnutrition englobe à la fois la sous-alimentation et la surnutrition (obésité), mais dans le présent rapport, elle équivaut à la dénutrition
- ¹⁹ Cité dans : ECHO (2009) *Humanitarian Aid from the budget of the European Communities for vulnerable populations at risk in the Sahel Region of West Africa GLOBAL PLAN*
- ²⁰ Les ATPE ont représenté une innovation humanitaire majeure qui a permis le traitement de la malnutrition aiguë sévère lors des urgences. Ils sont généralement disponibles dans des centres d'alimentation thérapeutique (TFC) spécialement construits à cet effet par les agences opérant sur le terrain. Le traitement offert par les ATPE était efficace, mais les centres étaient très coûteux, difficiles à mettre en place et nécessitant un appui plus large et plus soutenu. Les structures hautement médicalisées et autonomes n'offraient pas un terrain favorable pour s'impliquer auprès des patients, et parfois même, perturbaient le fonctionnement des structures de santé fragiles déployées localement. Le faible déploiement des TFC ne permettait pas d'assurer une couverture géographique de toutes les mères et familles, lesquelles devaient souvent marcher sur de longues distances pour qu'un enfant soit traité. Ce qui pour beaucoup d'entre elles, n'était pas réalisable.
- ²¹ L'objectif principal de la Stratégie pour le Sahel d' ECHO est de contribuer à la réduction de la malnutrition et de la mortalité de la population la plus vulnérable, en particulier des enfants de moins de 5 ans et des femmes enceintes ou allaitantes. ECHO (2007) p.15
- ²² IRIN (2010) SAHEL: After 30 years, nutrition strategy revamp at hand <http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthID=81&ReportID=90440>
- ²³ Cité dans Mousseau, F. *Sahel: A Prisoner of Starvation? A Case Study of the 2005 Food Crisis in Niger* p13. A slightly different version in Save the Children UK (2009) *Hungry For Change an Eight-Step, Costed Plan of Action to Tackle Global Child Hunger*, p.23

- ²⁴ Au sein de l'Union européenne, une « feuille de route » pour la coopération interinstitutionnelle au Niger et au Mali a été élaborée en février 2006. Voir ECHO 2009 op cit.
- ²⁵ ECHO. Vers la réduction de la malnutrition au Burkina Faso. Des acteurs humanitaires engagés témoignent, p. 10-11
- ²⁶ République du Niger (2009) : Protocole National de Prise en Charge de la Malnutrition. Ministère de la Santé Publique
- ²⁷ ECHO (2010) L'Exonération du Paiement: Un Pas vers l'Accès Universel aux Soins de Santé-. Expériences Pilotes au Burkina Faso.
- ²⁸ Ibid.
- ²⁹ Poulsen, L., Fabre D., (March 2011) UNICEF Emergency Project Niger. Cash Transfer for Protection of Blanket Feeding. Maradi and Tahoua regions of Niger.
- ³⁰ Mousseau, F. (2010). The High Food Price Challenge: A Review of Responses to Combat Hunger. Oakland, CA: The Oakland Institute.p.22
- ³¹ David Rizzi, UNICEF (personal communication)
- ³² EuropeAid (Jan 2011) Addressing Undernutrition in External Assistance Reference Document DRAFT 0 An integrated approach through sectors and aid modalities
- ³³ Cela fait référence aux crises mondiales des prix des denrées alimentaires ayant aussi touché le Sahel
- ³⁴ Haglund E. Ndjeunga J., Snook, L., Pasternak, D. (2009) Assessing the Impacts of Farmer Managed Natural Regeneration in the Sahel: A Case Study of Maradi Region, Niger (draft) p.1
- ³⁵ Il y a eu des protestations à Ouagadougou, au Burkina Faso et en Mauritanie
- ³⁶ Par exemple, le Niger est dans le processus de mise en œuvre du CAADP (Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine) et la Politique Agricole Commune de la CEDEAO. Ces politiques visent à promouvoir le développement agricole et une croissance économique de 6 % par an, en se basant sur un investissement annuel de 10 % du budget. Le but est d'éradiquer la faim et de réduire la pauvreté.
Ceci se passe dans le contexte de la mise en œuvre de la Stratégie de développement rural. Le Programme national pour l'investissement Agricole est en cours de développement.
- ³⁷ En avril 2008, à Johannesburg ,58 gouvernements ont approuvé le Résumé du Rapport mondial à l'attention des décideurs de l'Évaluation Internationale des connaissances, des sciences et technologies agricoles pour le développement (IAASTD), qui préconise le soutien des agriculteurs de petite échelle et des approches agro-écologiques, comme le meilleur moyen d'améliorer la résilience et la durabilité des systèmes alimentaires. Les États-Unis ont refusé de le ratifier.
- ³⁸ OXFAM GB, Christian Aid, World Vision, ACF font partie des nombreuses organisations internationales ayant publié sur le plaidoyer de l'agroécologie
- ³⁹ Rinaudo, T., Yaou, S. (2009) Agricultural Task Force Report: World Vision Niger Agricultural Development World Vision p.4; Voir aussi Holt J, et al. (2009) Understanding Household Economy in Rural Niger Save the Children
- ⁴⁰ Rinaudo, T and Yaou,S. World Vision op.cit. p.4
- ⁴¹ Il y a beaucoup d'éléments probants, surtout au Burkina Faso, selon lesquels les petits exploitants agricoles sont capables de régénérer (grâce aux programmes de développement à long terme) les terres dégradées par le recours à des techniques telles que le zaï (petits trous creusés par les agriculteurs améliorant la rétention d'eau et de substance nutritive dans la plantation), les cordons pierreux, les demi-lunes, etc.
- ⁴² Adapté de l'Annexe 5 de Rinaudo T. et Yaou, S 2009 op. cit. p23-24
- ⁴³ Rinaudo, T and Yaou,S. World Vision op.cit. p.4
- ⁴⁴ Outre les sources telles que Banque mondiale et les chercheurs indépendants cités dans ces notes voir aussi les programmes de développement et les programmes environnementaux des Nations Unies, et L'Institut des ressources mondiales (World Resource Institute). (2008). Pour ce dernier, il s'agit de Turning back the Desert. How farmers have transformed Niger's landscapes and livelihoods (en World resources 2008: Roots of resilience - growing the wealth of the poor (pp. 142-150). Washington DC: World Resources Institute.) Récupérée Septembre 25, 2008, à partir de <http://www.wri.org/publication/world-resources-2008-roots-of-resilience>. Voir aussi Chris Reij, Gray Tappan, et Melinda Smale. Millions Fed. Proven successes in agricultural development. Chapitre 7 - Re-Greening the Sahel: Farmer-led innovation Burkina Faso and Niger <http://www.ifpri.org/publication/millions-fed>
- ⁴⁵ Les arbres au Sahel pourraient lutter contre l'érosion, réduire la force des vents, fournir du fourrage pour les bétails, générer des revenus par la vente de produits arboricoles et non arboricoles.
- ⁴⁶ Cited in Rinaudo, T and Yaou,S. World Vision op.cit p.9
- ⁴⁷ Ibid, p.10
- ⁴⁸ World Bank (Oct 2010) Niger Strategic Program For Climate Resilience p11-12. Voir aussi Botoni, E. et Reij, C. (2009) Silent transformation of environment and production systems in the Sahel: impacts of public and private investments in natural resource management. (CILSS et Université libre d'Amsterdam)
- ⁴⁹ Haglund E. Ndjeunga J., Snook, L., Pasternak, D. (2009) Assessing the Impacts of Farmer Managed Natural Regeneration in the Sahel: A Case Study of Maradi Region, Niger (draft) p.27
- ⁵⁰ Rinaudo,T and Yaou,S World Vision op cit. p.10

- ⁵¹ Haglund E et al. Op cit. piii
- ⁵² Ibid p.26
- ⁵³ Ibid p 27
- ⁵⁴ Rein Paulsen, du Siège de Vision Mondiale a décidé de mettre en place un Groupe de travail sur l'agriculture (ATF, pour Agricultural Taskforce) dont la mission est d'évaluer les programmes agricoles dans quelques pays, afin d'en tirer les enseignements et de les appliquer à plus grande échelle
- ⁵⁵ UNICEF « Scaling Up » Suivi des admissions 6 à 59 mois dans les centres de prise en charge de la malnutrition aiguë sévère. Date : de janvier à décembre 2010, par région
- ⁵⁶ Relier l'agriculture à la nutrition n'implique pas seulement de traiter des problèmes de fertilité et de rendement des terres, mais également d'évaluer quelles cultures ont été semées. Il existe de nombreuses données indiquant que l'augmentation de la croissance agricole ne corrèle pas toujours positivement la réduction de la malnutrition. Ce type de croissance peut avoir un fort impact sur les résultats obtenus au niveau de la nutrition. Une croissance qui se concentre sur l'agriculture exportatrice à grande échelle ne saurait réduire la malnutrition au sein des ménages pauvres. Delphine Valette, Save the Children UK (communication personnelle)
- ⁵⁷ Le Réseau Billital Maroobé (2011) La crise pastorale de 2009/2010 au Sahel. Témoignages de pasteurs et d'acteurs confrontés à la crise au Niger, au Tchad, au Mali et au Burkina Faso (financé par OXFAM International et IRAM)
- ⁵⁸ ACF (Nov 2010) Chad: A Call to End Decades of Hunger. Briefing Paper p.7
- ⁵⁹ Grah, R. (2008) The Paradox of Pastoral Vulnerability: OXFAM (From Poverty to Power Background Paper) www.fp2p.org
- ⁶⁰ Ibid.
- ⁶¹ La transhumance peut être définie comme « un système de production animale caractérisé par une migration saisonnière et cyclique à des degrés divers, entre des zones écologiques complémentaires, et supervisée par quelques personnes, la plupart du groupe restant sédentaire ». Les troupeaux en transhumance se déplacent habituellement dans des zones difficiles, asymétriques et changeantes, telles que le Sahel et les zones agroécologiquement vulnérables. La transhumance est une façon de s'adapter à ces conditions en faisant usage de la complémentarité écologique des régions du Sahel et du Soudan. SWAC/OECD "The Future of Livestock in the Sahel and West Africa: Potentials and Challenges for Strengthening the Regional Market", disponible à www.oecd.org/sah
- ⁶² Grah, R. (2008) op cit
- ⁶³ Communication personnelle, CARE Diffa Chargé de programme de GRN-PAIX. Voir aussi le document Problématique Générale de la Gestion des Ressources Naturelles dans la Région de Diffa et Justification de la Composante GRN/PAIX
- ⁶⁴ Grah, R. 2008. Op cit. p3
- ⁶⁵ Rass, N. (2006) Policies and Strategies to Address the Vulnerability of Pastoralists in Sub-Saharan Africa p.56 Table 11
- ⁶⁶ DDR Niger Consortium (2010) FINAL REPORT Coordinated Disaster Risk Reduction Responses in Niger (July 2007 to March 2010) p.10
- ⁶⁷ En 2005, Tearfund a développé un guide pour généraliser la RRC dans la programmation humanitaire et de développement. Voir La Trobe, S., Davis, I., (2005) Mainstreaming disaster risk reduction a tool for development organisations. Tear Fund
- ⁶⁸ Kelly C, Khinmaung J (2007) Prepare to live: strengthening the resilience of communities to manage food insecurity in the Sahel region. London: Tearfund
- ⁶⁹ Christian Aid (2009) Christian Aid's Approach To Building Disaster- Resilient Communities
- ⁷⁰ Synthèse de "Tearfund's 2005-08 response in Niger, reports of Christian Aid's BDRC programme in Mali and Burkina from 2005 to 2010, and the Niger DRR Consortium programme reports for 2007-10"
- ⁷¹ DRR Consortium Niger (2010) Niger Disaster Risk Reduction Programme Phase II Interim Report On Drr li Programme (mai 2010 à octobre 2010)
- ⁷² DRR Niger Consortium (2007) Coordinated Disaster Risk Reduction Responses in Niger Submitted to DFID Africa Conflict & Humanitarian Unit p30-31
- ⁷³ CARE-Niger (Oct 2009) Système Communautaire d'Alerte Précoce et de Réponse aux Urgences (SCAP-RU) Mode Opératoire, Version 1
- ⁷⁴ Baoua, I., Abdourahmane, B., Alhassane, A. (Oct 2009) Observatoire de Suivi de la Vulnérabilité. Capitalisation de Quatre Années de Recherche Action. APCAN
- ⁷⁵ Communication personnelle du Coordinateur SAP au Niger, H. Harouna
- ⁷⁶ Voir Harvey, Paul, Katherine Haver, K., Hoffmann, J., Brenda Murphy, B., (2010) Delivering Money Cash Transfer Mechanisms in Emergencies. Save the Children UK; Paul Harvey is also completing an extensively researched 'Good Practice Review: Cash Transfer Programming in Emergencies which should be published in 2011 (communication personnelle); Voir aussi ACF (2007?) Implementing Cash-based Interventions A guideline for aid workers
- ⁷⁷ Ce concept de protection sociale est pris de Norton, Conway and Foster 2002:543)
- ⁷⁸ Shepherd, A., Marcus R., Barrientos, A., (Sept 2004) Policy Paper on Social Protection ODI DFID paper on social protection p 12
- ⁷⁹ Devereaux, S., Cipryk, R., (July 2009) Social Protection in Sub-Saharan Africa: A Regional Review Institute of

- Development Studies Prepared as part of a Social Protection Scoping Study funded by the Ford Foundation p 24;
McCord, A., 2009 op cit
- ⁸⁰ Devereaux, S., Ciprky (2009), op cit p 20
- ⁸¹ Shepherd et al. (2004) op cit p.2
- ⁸² République du Niger (2010) Projet pilote des filets sociaux par les transferts d'argent en espèces (PPFS-CT) Note conceptuelle du projet
- ⁸³ Jessica Petitprez, Save the Children UK (personal communication)
- ⁸⁴ « Cadre de droits » défini par Amartya Sen et conçu en partie pour prévenir la famine. Il identifie quatre moyens d'accéder à la nourriture : la production, l'emploi, le commerce et les transferts. Ces quatre sources, y compris les transferts en espèces, peuvent être intégrées à la sous la rubrique de la « protection sociale ».
- ⁸⁵ de Sardan, Jean-Pierre Olivier (janvier 2011), Au Niger, le cycle des crises alimentaires <http://blog.mondediplo.net/2011-01-07-Au-Niger-le-cycle-des-crisis-alimentaires>
- ⁸⁶ Cité en Harragin, S (June 2006) The Cost of being Poor: Markets, mistrust and malnutrition in southern Niger 2005-2006. Save the Children (UK)
- ⁸⁷ Ibid
- ⁸⁸ Depuis 1986, le Niger est partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui consacre le droit à alimentation et le droit d'être libéré de la faim à l'article 11
- ⁸⁹ OECD DAC (Feb 2010) Ensuring Fragile States are not left Behind: Summary Report
- ⁹⁰ DFID, Why We Need to Work More Effectively in Fragile States (London: UK Department for International Development, 2005).
- ⁹¹ Poulsen, L., Michael, M, Pearson, N.(Feb 2007) Drought and Vulnerability. A Review of Context, Capacity and Appropriate Interventions with respect to drought and acute malnutrition in the Sahel Region of West Africa. Concept Paper p55. En septembre 2006, le nombre d'ONG enregistrées et actives au Tchad était de 69 ONG internationales et 74 ONG nationales. Au cours du même mois, le nombre d'ONGs actives au Niger était de 286 et de 290 au Burkina Faso.
- ⁹² Voir le "European Consensus" de décembre 2005; cite en Poulsen, L. Op. Cit. p.10-11
- ⁹³ Mousseau, F., Mittal, A.,(October 2006) Sahel: A Prisoner of Starvation? A Case Study of the 2005 Food Crisis in Niger. The Oakland Institute, www.oaklandinstitute.org p.24
- ⁹⁴ Cité en Mousseau, F., Mittal, A.,(October 2006) Sahel: A Prisoner of Starvation? A Case Study of the 2005 Food Crisis in Niger. The Oakland Institute, www.oaklandinstitute.org, p.18
- ⁹⁵ Tchad, (2009) Enquête sur la Vulnérabilité Structurelle à l'insécurité alimentaire au Tchad.
- ⁹⁶ Action Contre la Faim, Food and Agriculture Organisation (2010) Économie des ménages et sécurité alimentaire Départements de Kanem et de Wadi Bissam. Juillet-Août.
- ⁹⁷ Bauer, J., Foye, M., Ibrahim, L., Tessandier, C., Marchés et Sécurité alimentaire au Tchad. Publié conjointement par la FAO, FEWS NET, FAO
- ⁹⁸ Ibid
- ⁹⁹ Ibid p.47
- ¹⁰⁰ Ibid
- ¹⁰¹ Ibid p.49
- ¹⁰² PAM (2010) Rapport Mission Achats Locaux. Novembre
- ¹⁰³ Bauer, J., Foye, M., Ibrahim, L., Tessandier, C, op cit. p. 48
- ¹⁰⁴ Afrique Verte (2010) Renforcer les capacités des réseaux d'organisations agricoles par l'analyse de l'évolution du prix des céréales locales au Burkina, Mali et Niger durant la période 2001-2010. Décembre.
- ¹⁰⁵ Sampson, Kristin (October 2010) Stabilizing Agriculture Markets Why We Need Food Reserves Institute For Agriculture And Trade Policy IATP
- ¹⁰⁶ Flament, J., (June 2010) Food reserves as a means of stabilising markets, increasing producers' market power and guaranteeing food security Report of the international agricultural seminar organised by the Collectif Stratégies Alimentaires (CSA), the Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) and Oxfam-Solidarity p4.
- ¹⁰⁷ Sampson, Kristin (October 2010) Stabilizing Agriculture Markets What Next On Food Reserves? Institute For Agriculture And Trade Policy IATP
- ¹⁰⁸ Ibid
- ¹⁰⁹ Murphy, S., (October 2010) Stabilizing Agriculture Markets WTO Rules And Food Reserves Institut de politique agricole et commerciale IATP. Murphy analyse les règles de l'OMC et conclut u'il existe des exonérations spécifiques dans l'Accord agricole qui laissent une marge de manœuvre aux gouvernements du Sahel pour utiliser les réserves alimentaires d'une façon qui peut affecter les prix. Selon S. Murphy, les dispositions de l'OMC applicables à l'agriculture ne rendent pas impossible le fonctionnement des réserves céréalières, mais sont sources d'incertitudes.
- ¹¹⁰ ECHO (2010) Humanitarian Implementation Plan (HIP) Sahel Region Of West Africa Echo/Wwd/-Wf/2011/01 1
- ¹¹¹ IRIN: (June 2010) Niger: UN relief chief urges donors to respond quickly to food crisis. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35117&Cr=+niger+&Cr1=>

- ¹¹²IRIN (December 2010) Child nutrition situation in Niger remains alarming, UN-backed survey warns <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37169&Cr=niger+&Cr1=>
- ¹¹³Loewenberg, S. (2010) Niger's hunger crisis: a legacy of lessons unlearned <http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736%2810%2961280-9/fulltext>
- ¹¹⁴Ibid
- ¹¹⁵Brian O'Neill, communication personnelle
- ¹¹⁶Source : Niger Emergency Humanitarian Action Plan (EHAP) révisé le 16 juillet 2010
- ¹¹⁷Source: Financial Tracking Service (FTS) : <http://www.reliefweb.int/fts>
- ¹¹⁸European Commission (2009) EU Strategy for Supporting Disaster Risk Reduction In Developing Countries. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament
- ¹¹⁹République de Niger : Stratégie de Développement accéléré et de réduction de la Pauvreté 2008 – 2012
- ¹²⁰Loewenberg, S., op cit.
- ¹²¹OXFAM (November 2009). People-Centred Resilience Working with vulnerable farmers towards climate change adaptation and food security. Oxfam Briefing Paper 135 – Summary p.4
- ¹²²Ibid, p3-4
- ¹²³Devereaux, S. (1993) Theories of Famine T. J. Press p 46-65
- ¹²⁴CARE Niger July 2010. Engaging Men Initiative For Women and Girls Leadership Program
- ¹²⁵Ibid. CARE Niger July 2010
- ¹²⁶Devereaux, S. (1993) Theories of Famine T. J. Press p 46-65
- ¹²⁷Ibid p.v
- ¹²⁸Intermon Oxfam, (Avril 2010) Définition du Cadre d'orientation stratégique de moyens d'existence (COSME) en Afrique de l'Ouest (Sahel)
- ¹²⁹CSAO-OCDE / CILSS, (2009) Profil de la sécurité alimentaire au Tchad. Financé par le Ministère des affaires étrangères français et sa diffusion soutenue par l'Union européenne
- ¹³⁰FEW NET (Dec 2009) Chad Food Security Alert Decrease in cereal production and poor pastoral conditions in Chad 2010
- ¹³¹République de Tchad (Jan 2010) Rapport de la Mission Conjointe Gouvernement - Partenaires pour L'identification des Zones à Risque, le Ciblage et l'Évaluation des Besoins des Populations Affectées par la Mauvaise Campagne Agricole 2009/2010
- ¹³²Ibid p.2
- ¹³³Il s'agit des zones pastorales des régions de Chari Baguirmi et Hadjer Lamis
- ¹³⁴FEWS NET (July 2010) Food Security Executive Brief
- ¹³⁵Ibid
- ¹³⁶Communication personnelle avec ACORD en Guéra; aussi FEWS NET (June 2010) Food Security Outlook Update
- ¹³⁷Communication personnelle, les informants clés des communautés agro-pastorales de Guéra; FEWS NET (May 2010) Food Security Outlook Brief
- ¹³⁸FEWS NET (March 2010) Food Security Outlook Update
- ¹³⁹Communication personnelle, les informants clés des communautés agro-pastorales de Guéra
- ¹⁴⁰Ibid
- ¹⁴¹République du Tchad (2009) Enquête de Sécurité Alimentaire et de Vulnérabilité Structurale : Rapport Général p.15
- ¹⁴²FEWS NET (Feb 2010) Food Security Outlook Update p.2
- ¹⁴³Communication personnelle avec le PAM Tchad; FEWS NET (May 2010) Food Security Outlook Update p.2
- ¹⁴⁴République du Tchad, FAO, European Commission and Coopération Française (February 2010) Rapport de l'Étude sur le Dispositif National de Sécurité Alimentaire p.13
- ¹⁴⁵FEWS NET (March 2010) Food Security Outlook Update p.1
- ¹⁴⁶Hannah Durant (June 2010) OXFAM <http://www.oxfam.org.uk/applications/blogs/pressoffice/2010/06/25/there-is-a-delay-animals-die-then-people-a-month-later/?v=newsblog>
- ¹⁴⁷FEWS NET Feb 2010 http://www.fews.net/docs/Publications/Mali_alert_23_fevrier_2010_en.pdf
- ¹⁴⁸Hannah Durant (June 2010) OXFAM op cit
- ¹⁴⁹Oxfam International (April 2010) Concept Note Food Security Emergency Response (Mali, 2010) – Gao Region, p.6
- ¹⁵⁰IRIN September 2010 <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=90845>; see also Action Contre la Faim Espagne au Mali (Mars 2010) Analyse de la situation pastorale dans les régions Nord du Mali
- ¹⁵¹IRIN September 2010 <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=90845>
- ¹⁵²IRIN October 2010: <http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthID=81&ReportID=90522>; aussi la communication personnelle des sources interviewées au Mali
- ¹⁵³Oxfam International (April 2010) Concept Note Food Security Emergency Response (Mali, 2010) – Gao Region., p.3
- ¹⁵⁴Ibid. La situation de sécurité au nord du Mali était probablement un autre facteur qui a freiné l'action

- ¹⁵⁵FEWS NET (Feb 2010) op. cit
- ¹⁵⁶Ibid. voir aussi Action Contre la Faim Espagne au Mali (Mars 2010) Analyse du contexte et suivi de l'évaluation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Nord du Mali
- ¹⁵⁷Ceci était différent de ce qui est passé en 2005, quand les déficits en céréales étaient semblables dans cette zone, mais que les prix avaient beaucoup augmenté entre février et avril. In 2010, la compétition pour les céréales n'était pas si forte qu'en 2005. Alors le comportement des prix était différent. Les bonnes pluies en mai, au sud du Burkina, ont amené les commerçants à vendre leurs stocks plus rapidement que d'habitude en 2010. Ceci a empêché la hausse des prix des céréales attendue dans le nord pendant la période de soudure.
- ¹⁵⁸FEWS NET BURKINA FASO Food Security Outlook Update May 2010
- ¹⁵⁹FEWS NET Burkina Faso Food Security Outlook Update March 2010
- ¹⁶⁰L'AEM est avant tout un cadre analytique. Elle définit les données à recueillir et les modes d'analyse et d'exploitation des données. Il ne s'agit pas d'une méthodologie de collecte de données stricto sensu.
- ¹⁶¹Holt, J et al (2009). Understanding Household Economy in Rural Niger. Save the Children UK p.3
- ¹⁶²Holt, J., LeJeune, S (Sept 2007) Report on the Household Economy Survey of Two Livelihood Zones of Tessaoua District, Save the Children
- ¹⁶³Holt, J et al (2009). Understanding Household Economy in Rural Niger. Save the Children UK p. 98
- ¹⁶⁴Camilla Knox Peebles, OXFAM (personal communication)
- ¹⁶⁵Les agences sont : CARE International, le Centre commun de recherche de la Commission européenne, la FAO, FEWS NET, Oxfam GB, Save the Children UK/US, United Nations World Food Programme (WFP)
- ¹⁶⁶Frankenberger, T, Verduijn. (April 2011) Integrated Food Security Phase Classification (IPC) End of Project Evaluation
- ¹⁶⁷Ibid.
- ¹⁶⁸FAO (June 2006) Integrated Food Security and Humanitarian Phase Classification (IPC) Framework Policy Brief Issue 3. Ce document contient la version 1.1 du tableau de l'IPC. Une version nouvelle, 2.0 sera publiée en juillet 2011.
- ¹⁶⁹SMART: (April 2006) Measuring Mortality, Nutritional Status, and Food Security in Crisis Situations: SMART METHODOLOGY Version 1
- ¹⁷⁰Le financement pour les tests de SMART a été fourni par l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI). Action Contre la Faim, MSF et la FAO ont utilisé leurs propres fonds pour les tests pilotes.
- ¹⁷¹Pour un aperçu de cet outil, voir http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/Cost_of_the_Diet_overview.pdf
- ¹⁷²Holt J et al. 2009 op cit. p.93
- ¹⁷³Isanaka S, Nombela N, Djibo A, Poupard M, Van Beckhoven D, Gaboulaud V, Guerin PJ, Grais RF. (2009) Effect of preventive supplementation with ready-to-use therapeutic food on the nutritional status, mortality, and morbidity of children aged 6 to 60 months in Niger: a cluster randomized trial. JAMA 2009 Jan 21;301(3):277-85.
- ¹⁷⁴IRIN (2010) SAHEL: After 30 years, nutrition strategy revamp at hand <http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthID=81&ReportID=90440>
- ¹⁷⁵ACF (Novembre 2010) A Call to End Decades of Hunger, Briefing Paper
- ¹⁷⁶Voir le chapitre "Destroying African Agriculture" in Bello, W. (2009) The Food Wars for a cogent analysis. Also Mousseau, F. with Anuradha Mittal (2009) Sahel: A Prisoner of Starvation? A Case Study of the 2005 Food Crisis in Niger. Dans son rapport de 2008 "World Development, la Banque mondiale admet que « l'ajustement structurel dans les années 1980 a démantelé le système élaboré des organismes publics qui fournissaient aux agriculteurs l'accès au crédit, aux assurances, et à une organisation coopérative. Ceci, dans l'expectative que les acteurs privés prennent la relève trop souvent, ce n'est pas arrivé le secteur privé n'a émergé que lentement et partiellement, au service d'agriculteurs commerciaux, tout en laissant les petits exploitants exposés à des défaillances de marché plus marquées, des coûts de transaction et des risques élevés et des dysfonctionnements dans les services ». Cité dans Bello op cit p.82
- ¹⁷⁷Mousseau, F. avec Anuradha Mittal (2009) Sahel: A Prisoner of Starvation? A Case Study of the 2005 Food Crisis in Niger p.30
- ¹⁷⁸Ceci inclut les fondations de Bill et Melinda Gates, et de Rockefeller
- ¹⁷⁹Cité en Christian Aid (June 2007) Farmers left behind. How markets, governments and donors have failed Africa's greatest resource. Cette citation, qui parut dans le premier projet, a ensuite été retirée, bien qu'elle reste implicite dans le document
- ¹⁸⁰Bello, W. (2009) op. cit. p.82
- ¹⁸¹Mousseau, F. (2010). The High Food Price Challenge: A Review of Responses to Combat Hunger. Oakland, CA: The Oakland Institute, p.34
- ¹⁸²Christian Aid (June 2007) op.cit. p.7; Voir aussi Bello, W (2009) p.83
- ¹⁸³Christian Aid (June 2007) op.cit. p.7
- ¹⁸⁴Voir aussi Wardle, C. (Nov 2008) Community Area Based Development Approach (CABDA) Programme: An alternative way to address the current African food crisis? ODI Natural Resources Perspective 119, pour les expériences similaires à celle de Vision Mondiale, en Éthiopie, en Ouganda et au Malawi
- ¹⁸⁵OXFAM (2009) People-Centred Resilience Working with vulnerable farmers towards climate change adaptation and food security. Briefing Paper 135 p.2

- ¹⁸⁶World Vision Australia, Yates, P. (Oct 2010) Acacias The potential to combat child malnutrition, build agricultural resilience and support adaptation
- ¹⁸⁷Ibid. p5 Le potentiel de production commerciale de suppléments nutritionnels à partir d'acacia et de moringa, y compris les produits d'aide alimentaire d'urgence est également exploré.
- ¹⁸⁸Cité en ECHO (Feb 2011) L'insécurité alimentaire et la malnutrition au Sahel : le défi du ciblage – Présentation Powerpoint. Données trouvées sur Analyse de l'économie des ménages (HEA) et zones de moyens d'existence: <http://www.feg-consulting.com/hea>
- ¹⁸⁹Kelly C, Khinmaung J (2007) Prepare to live: strengthening the resilience of communities to manage food insecurity in the Sahel region. London: Tearfund p.24
- ¹⁹⁰Twigg, J. (2007) Characteristics of a Disaster-resilient Community: A Guidance Note Version 1 (for field testing) or the DFID Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group <http://tilz.tearfund.org/NR/exeres/90D0D297-5800-46B9-8113-6456AB60FA88.htm>
- ¹⁹¹Ramalingam, B., Kim Scriven K., Conor Foley, C., Innovations in international humanitarian action, Chapter 3 ALNAP Review of Humanitarian Action. p.49-50
- ¹⁹²Ibid
- ¹⁹³DFID (April 2011) Cash Transfers Evidence Paper
- ¹⁹⁴Harvey, P. (2007) Cash-based responses in emergencies. Briefing Paper 25 Humanitarian Policy Group ; Communication personnelle de Paul Harvey
- ¹⁹⁵World Food Programme (WFP) (2008) WFP Strategic Plan (2009–2011). Rome: p.3 Disponible sur : www.wfp.org/policies/Strategies/index.asp?section=6&sub_section=2
- ¹⁹⁶Poulsen, L., Fabre, D., (March 2011) Final Report UNICEF Emergency Project Niger Cash Transfer for Protection of Blanket Feeding. Maradi and Tahoua Regions. Implementation Sept 2010 to Jan 2011
- ¹⁹⁷Concern a constaté que la distribution de denrées alimentaires dans cette zone isolée avait été très coûteuse et n'avait pas bénéficié de la sécurité adéquate compte tenu du fonctionnement des marchés locaux. , Concern a opté pour un système de transfert par téléphone mobile, avec la collaboration d'un partenaire local M-PESA , qui propose un service national de transfert électronique d'argent au Kenya
- ¹⁹⁸McCord, Anna (2009) Cash transfers: affordability and sustainability. ODI Briefing Paper 30; see also McCord, Anna (Nov 2009) Cash transfers and political economy in sub-Saharan Africa ODI Briefing Paper 31
- ¹⁹⁹Devereux, S., (Sept 2003) Policy Options for Increasing the Contribution of Social Protection to Food Security. Institute of Development Studies, University of Sussex; also John Farrington, J., Slater, R., Holmes, R., (April 2004) The Search for Synergies between Social Protection and Livelihood Promotion: The Agriculture Case. ODI Working Paper 232
- ²⁰⁰Shepherd et al. (2004) op. cit.
- ²⁰¹Voir le document de Save the Children, sur l'AEM dans ce report
- ²⁰²Shepherd et al. (2004) op. cit.
- ²⁰³African Union (March 2006) Intergovernmental Regional Conference A transformative agenda for the 21st Century: Examining the case for basic social protection in Africa
- ²⁰⁴World Bank (2001) Dynamic risk management and the poor: developing a social protection strategy for Africa, Washington, DC: World Bank. Cité en Shepherd, A., avec Marcus, R., Barrientos A., (September 2004) Policy Paper on Social Protection. Un document produit pour le DFID
- ²⁰⁵Mousseau, F (2010) op cit. p.18
- ²⁰⁶Devereaux S, Cipryk (2009) op cit, p 24
- ²⁰⁷Ibid
- ²⁰⁸(World Bank 1992, 1). Devesh cite en Santiso, C. 2001 Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. Paul H Nitze School of Advanced International Studies Johns Hopkins University The Georgetown Public Policy Review Volume 7. Number 1 Fall 2001, pp.1-22
- ²⁰⁹Daniel Kauffman, D. (February 2009) Aid Effectiveness and Governance The Good, the Bad and the Ugly. Development Outreach, World Bank Institute
- ²¹⁰Santiso 2001, op cit. p.18
- ²¹¹Au cours de la dernière décennie, un changement majeur s'est opéré, à savoir, celui de la transition du concept de « conditionnalité » vers celui de « sélectivité » (c'est-à-dire, le -ciblage de l'aide en faveur des populations pauvres, avec des politiques solides et des institutions efficaces). L'objectif est d'accroître l'efficacité de l'aide en la concentrant dans les pays s'engagent de façon manifeste à améliorer leur gouvernance. Cela implique un changement, puisqu'il ne s'agit plus d'inciter les gouvernements à promouvoir la bonne gouvernance, mais d'exiger une bonne gouvernance comme condition préalable à. Ainsi, les problèmes de gouvernance ne sont plus directement pris en charge par l'humanitaire. Cette approche influence encore celle des États-Unis et de la Banque mondiale.
- ²¹²Harragin, S (June 2006) op.cit. p.64
- ²¹³Carbone M, (2009?) The European Union, good governance and aid effectiveness: pp.9-13
- ²¹⁴Ibid pp. 10-11

- ²¹⁵The African Capacity Building Foundation (2011) *Capacity Development in Fragile States*, Africa Capacity Indicators 2011 p.42
- ²¹⁶OECD, *Service Delivery in Fragile Situations* (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008)
- ²¹⁷Les États sont fragiles lorsque les gouvernements manquent de volonté politique et/ou de capacité pour fournir les fonctions de base nécessaires à la réduction de la pauvreté, au développement et pour assurer la sécurité et les droits fondamentaux de leurs populations. Le Tchad et le Niger sont considérés comme des États fragiles par l'OCDE et par d'autres systèmes de classification.
- ²¹⁸OECD (April 2007) *Principles For Good International Engagement In Fragile States & Situations*
- ²¹⁹Les références et les déclarations portant sur les États fragiles pourraient être retrouver dans les sources suivantes United Nations (September 2008) *Accra Agenda for Action: 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness*; European Union (2005) *Brussels: The European Consensus on Development*; OECD (2005) *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*
- ²²⁰ACF report Chad: a call to end decades of hunger
- ²²¹Ibid.
- ²²²République de Tchad (Mars 2008) *Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté au Tchad*
- ²²³FAO, Coopération Française, Délégation de l'Union européenne (Février 2010): *Rapport de l'Étude sur Le Dispositif National de Sécurité Alimentaire*
- ²²⁴Morinière, Lezlie C. (Août 2010) *Rapport d'Évaluation Finale, externe et indépendante, du projet SISA—SAP : Relance du Système d'alerte précoce pour la sécurité alimentaire* » (Draft) (GCP/CHD/028/EC) orchestré par la FAO et le Gouvernement du Tchad
- ²²⁵Communication personnelle avec l'Commission Européenne en N'Djaména; Intermon OXFAM staff in Guéra
- ²²⁶ACF (Nov 2010) *Briefing Paper: Chad A call to end Decades of Hunger*
- ²²⁷HLTF (2008) *Comprehensive Framework for Action*, United Nations High Level Task Force on Hunger, New York
- ²²⁸Communication personnelle; interview avec la FAO, N'Djaména
- ²²⁹Mousseau, F. Et al. (October 2006) op cit.19
- ²³⁰Ibid .p21
- ²³¹Ibid.
- ²³²Shenggen Fan, Maximo Torero, and Derek Headey (March 2011) *Urgent Actions Needed to Prevent Recurring Food Crises* IFPRI Policy Brief 16
- ²³³Sampson, Kristin (October 2010) *Stabilizing Agriculture Markets What Next On Food Reserves?* Institute For Agriculture And Trade Policy IATP
- ²³⁴Cette section est essentiellement basée sur un document édité en 2009 sur l'expérience de DG ECHO dans l'articulation des instruments d'aide de la Commission afin d'établir un lien entre secours, réhabilitation et développement (LRRD).
- ²³⁵Communication de la Commission européenne au bureau du Conseil de l'Europe sur le lien entre secours, réhabilitation et développement (LRRD), COM 153 of 24 April 2001
- ²³⁶Trench, P., Rowley, J., Diarra, M., Sano, F., Keita B., (June 2007) *Beyond Any Drought Root causes of chronic vulnerability in the Sahel* Groupe de Travail sur le Sahel p.11
- ²³⁷Ibid p.12
- ²³⁸EL Malone (Aug 2009) *Vulnerability and Resilience in the Face of Climate Change: Current Research and Needs for Population Information*. Battelle. Washington. Préparé pour Population Action International p.12
- ²³⁹Ibid p.6
- ²⁴⁰Sen, Amartya. (1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press, Oxford.
- ²⁴¹Alinovi, L., Mane, E., (January 2009) *Measuring Household Resilience To Food Insecurity: Application To Palestinian Households* (Working Paper) EC-FAO Food Security Programme p.5
- ²⁴²Ibid. p8-18.

www.cafod.org.uk

www.careinternational.org.uk

www.concern.net

www.christianaid.org.uk

www.oxfam.org.uk

www.plan-uk.org

www.savethechildren.org.uk

www.tearfund.org

www.worldvision.org.uk

Photo en couverture : En 2010, les habitants du village de Timboulouag, au Niger, ont été forcés de manger des feuilles sauvages pour compléter leur régime alimentaire à cause du manque de nourriture. Credit : Aubrey Wade / Oxfam

CAFOD
Just one world



CONCERN
worldwide



 **Oxfam**



 **Save the Children**

tearfund

World Vision® 