

**De l'alerte précoce au renforcement des résiliences:
Leçons tirées de la réponse à la crise de 2011-2012 au Sahel**

Un rapport pour les Responsables du IASC

Dakar/Ndjamena/Niamey/Nouakchott

26 Novembre 2012

**François Grünewald, Groupe URD
Jock Paul, UN-OCHA, Unité de l'Evaluation**

Résumé exécutif

1. La région du Sahel comprend parmi les plus pauvres pays du monde, avec un niveau de services publics très bas et les indicateurs nutritionnels, sanitaire et d'économie des ménages les plus bas du monde. La population du Sahel a été traditionnellement très résiliente. Cette résilience a été érodée au cours des 30 dernières années par une série de phénomènes: croissance démographique très rapide, accroissant la pression sur des ressources dès à présent fortement sous stress, un développement économique très inéquitable, une urbanisation galopante, une gouvernance très imparfaite, etc. Les peuples sahéliens sont devenus de plus en plus dépendants des transferts financiers de la Diaspora et des marchés. Le temps de plus en plus court entre les chocs rend le retour à la normale toujours plus difficile et des franges importantes de populations sombrent progressivement dans des niveaux de pauvreté extrêmes, dans lesquels les taux de malnutrition aigüe sont très élevés, l'exposition aux risques croissante et les capacités d'adaptation de moins en moins efficaces.

La réponse

2. La réponse à la crise a commencé à être mise en place relativement rapidement et dans certains cas significative, même si variable d'un pays à l'autre. Les efforts précoces de mitigation faits en fin 2011 et en début 2012 se sont avérés des moyens efficaces et efficaces pour réduire les difficultés des populations et le coût des opérations de secours. La réponse a bénéficié de la rapide mobilisation de ressources grâce à des mécanismes tels que le CERF (pour les Nations Unies, le DREF pour le mouvement international de la Croix Rouge, ainsi que de soutiens ad-hoc de la part des bailleurs. La plupart des agences ont essayé très vite de marier des types de réponses visant les besoins immédiats des populations et les causes plus structurelles et de nature développementale. La création de mécanismes de financement des ONG de type ERF à la disposition des Coordinateurs humanitaires dans les pays "à risques" faciliterait la mise en place rapide de telles opérations de mitigation.

3. L'existence de capacités humanitaires et d'expérience ont été vitales dans la réponse. Les capacités et l'expérience de l'aide internationale dans la région diffèrent fortement d'un pays à l'autre, avec des pays comme le Tchad et le Niger qui ont une grande expérience humanitaire et dans lesquels les Equipes Humanitaires pays sont très expérimentées, et d'autres comme le Mali, Le Sénégal ou la Maurétanie, dans lesquels la priorité des agences de l'aide était essentiellement développementales.

4. Des alertes précoces et crédibles sont essentielles: Dans toute la bande sahélienne, les alertes en 2009 ont eu lieu très tôt et ont déclenché les premiers efforts de planification et de plaidoyer. Les gouvernements de la région ont réagi de façon assez différentes mais souvent relativement rapidement. Néanmoins, les systèmes d'alerte précoces sont encore très focalisés sur les aspects « production » et pas assez sur les volets « évolution des prix ». Le débat sur les différentes analyses faites des mêmes situations a créé une réelle confusion qui a considérablement gêné la communication et la mobilisation des acteurs. Il a fallu trouver une solution rapidement.

5. Planification plus anticipatrice, renforcement des processus d'évaluation et de coordination: Une planification stratégique basée sur un travail de collecte d'information a été

mise en place de façon prioritaire. La capacité du Système des Nations Unies et des ONG à passer du mode “développement” à un mode “urgence” et de mettre en place des « équipes humanitaires pays » avec leurs coordinations spécifiques (clusters) s’est avérée très variable. La nomination d’un Coordinateur humanitaire régional a dynamisé les mécanismes de recherché de fonds et de plaidoyer envers les institutions régionales.

6. Le niveau de préparation était très varié parmi les autorités nationales et les systèmes internationaux présents dans la région avant 2011: Malgré des améliorations dans les capacités de renforcement rapide et du soutien des bureaux régionaux, la mise en place de structures de coordination humanitaire opérationnelles prend toujours trop de temps.

7. Gestion de l’information: Clé des processus de prise de décision, de la mobilisation des ressources, de la gestion des programmes et de la redevabilité: Des efforts importants ont été fait pour produire des données et de l’analyse puis pour la communiquer à travers des réunions, des rapports et des pages web. Néanmoins, il y a eu de forts désaccords sur l’amplitude de la crise ainsi que sur la rapidité escomptée du retour à la « normale ». Il existe une gamme diversifiée de méthodes d’analyse et de diagnostique, chacun avec ses avantages et inconvénients. Des informations vitales n’ont pas toujours été rendues publiques à temps du fait de sensibilités politiques. Dans ces contextes, le dialogue et le partage des expériences et de l’information est essentielle pour améliorer la prise de décision.

8. Des systèmes complexes demandant des approches multidimensionnelles: Les déterminants des crises nutritionnelles sont multiples et le stress alimentaire n’en n’est qu’un d’entre eux. La santé, l’eau et l’assainissement, les pratiques reproductive et de prise en charge des enfants sont aussi importante l’investissement dans les seuls secteurs de la nutrition et de l’aide alimentaire est inopérant. Hélas, le déséquilibre entre les financements avec d’un côté l’aide alimentaire bien financée et de l’autre l’agriculture, la santé, l’eau très peu soutenu représente une vraie entrave à une prise en charge correcte de la malnutrition sévère et du parcours des premiers mètres de la route qui conduire à la résilience.

9. Gérer le effets durables de la crise alimentaire implique un réel engagement dans la durée: Le fait que la récolte 2012 semble assez prometteuse n’indique pas que les familles auront complètement récupéré. Nombre d’entre elles vont continuer de ressentir les effets négatifs de la crise pendant une certain période, car la destitution et l’endettement vont continuer d’entraver les processus de récupération pour au moins encore une année, si une autre crise n’arrive d’ici là. Ceci implique une approche sur le moyen terme et une initiative comme le 2013+ CAP semble tout à fait intéressante.

10. Du rural à l’urbain: Les crises dans le monde rural induisent souvent rapidement des déplacements rapides et souvent en partie irréversible vers les centres urbains, accroissant ainsi la pression sur les déjà fragiles périphéries urbaines Ce point est très rarement mentionné dans la littérature sur la crise en cour dans la bande sahéenne alors qu’il avait été un enjeu très important lors des crises précédentes. Il doit être approfondi afin que ces conséquences sur le moyen et long termes puissent être correctement analyser et prises en compte.

11. Coopération Sud-sud: De nombreuses expériences et solutions opérationnelles ont été développées et testées à grande échelles dans la Corne d l’Afrique (sur les transferts

financiers, les filets de sécurité, etc. L'exposition de représentant des institutions nationales de la zone sahélienne à ces programmes pourrait accroître leur connaissance des options possibles.

12. Apprendre de la crise: Les crises représentent souvent des ouvertures pour re-analyser les facteurs de vulnérabilité, évaluer les mécanismes de réponse et explorer comment faire mieux et différemment pour prévenir, réduire l'impact des la crise, répondre plus efficacement aux besoins des populations et renforcer leur résilience.. Les échanges au niveau des pays et de la région, comme ceux organisés par le Bureau Régional Afrique de l'Ouest d'OCHA ou par le *Cash Learning project* (CALP) sont autant de bonnes pratiques à prendre en compte.

Renforcer la résilience au Sahel

13. L'émergence de ce concept dans les dernières années ouvre de nouvelles voies pour repenser la coordination. Elle représente une opportunité, pour concevoir des interventions multidimensionnelles et pour re-explorer les liens entre réduction des risques, réponse humanitaire et liens avec un développement qui prendrait mieux en compte des facteurs de risque. Les acteurs humanitaires de la région voient ce courant vers la résilience comme une opportunité pour renforcer ces liens et pour revisiter les barrières institutionnelles qui entravent le développement d'approches cohérentes entre actions humanitaires et interventions de développement.

14. Les représentants des bailleurs et les agences opérationnelles ont souligné le fait que les procédures existantes sont souvent des contraintes fortes à la mise en place de « programmes pro-résilience »: Si la mission a repéré un certain nombre d'exemples positifs et de solutions ad-hoc et flexibles du côté des bailleurs, ainsi que de améliorations de la coordination entre acteurs de développement et d'urgence, il y a encore d'importants efforts à faire pour prendre en compte les contraintes systémiques. Les bailleurs doivent revoir leurs mécanismes de financement pour faciliter le financement de programmes plus intégrés qui permettront de mieux participer à la construction de cette résilience.

15. Gérer la sécurité: Avec la situation qui s'améliore à l'Est du Tchad, les effets de la crise libyenne, l'impasse actuelle dans le conflit malien et les risques qui y sont associés, ainsi que la crise dans le Nord du Nigeria, l'incertitude augmente, et avec elle potentiellement des difficultés et des risques croissants peuvent sérieusement réduire l'accès au terrain et aux populations Dans tous les pays de la sous-région, des exercices d'élaboration de plans de contingence sont en cours dans les gouvernements et au sein des acteurs de l'aide. Ces efforts nécessaires hélas drainent vers le secteur de la sécurité des capacités de réflexion qui sont moins disponibles pour les efforts vers la résilience.

Principes directeurs pour des approches cohérentes de la résilience

La résilience est un but à attendre qui est par essence multi-niveaux et inter acteurs: Cette résilience concerne les niveaux individuels, des familles et des communautés. Un système d'aide internationale qui serait résilient (capable de s'engager stratégiquement, avec flexibilité et d'une manière durable) et des autorités nationales bien préparées (en moyens, plans et ressources humaines) sont crucialement nécessaires. Ceci permettrait de créer un environnement favorable à la prévention et la réduction des vulnérabilités, à l'anticipation des risques possibles, à une délivrance effective et à temps de l'aide et à l'établissement très en amont de liens entre la réponse d'urgence et la réhabilitation.

La nature du contexte importe: Des approches basées sur des réponses standardisées (one size fits all) doivent être évitées: La région est très hétérogène et seulement des solutions « sur mesure » peuvent être efficaces. Néanmoins, le partage d'expérience entre les pays de la région ainsi qu'avec d'autres zones ayant des caractéristiques similaires (Corne de l'Afrique) peuvent permettre d'améliorer la connaissance des options de réponse possibles.

Les stratégies pro-résilience des gouvernements et des institutions régionales doivent être soutenues fermement par les agences de développement et les bailleurs: Le programme 3N au Niger, la toute récente stratégie de développement rural au Tchad et les travaux de la CEDEAO pour mettre en place des stocks anti-risques et s'engager dans l'Initiative AGIR-Sahel sont des efforts importants qui doivent contribuer à cadrer les interventions internationales.

Interactions planifiées à l'avance entre aide humanitaire et développement: Il y a de plus en plus d'efforts pour essayer d'assurer que les planifications opérationnelles puissent aller au-delà des financements à court terme. L'Initiative AGIR-Sahel, Le Plan Résilience Sahel des Nations Unies et les stratégies spécifiques des différentes agences seront des étapes importantes dans cette direction. Les bailleurs de développement doivent néanmoins être encouragés à s'impliquer plus stratégiquement avec les acteurs humanitaires pour permettre une continuité des opérations, une bonne transmission des expériences et des contacts et, pour finir, une meilleure résilience.