



DES LEÇONS À TIRER

NOTE D'INFORMATION RELATIVE AU SOMMET SUR LE SAHEL, 20 FÉVRIER 2013

Oxfam et Action Contre La Faim ont rédigé cette note afin d'éclairer la prise de décisions lors du Sommet sur le Sahel. Elle présente les conclusions principales de notre analyse commune de la réponse à la crise alimentaire au Sahel en 2012 et qui constitue les bases d'un rapport commun qui sera diffusé dans les semaines à venir¹.

RÉSUMÉ

En 2012, la région du Sahel a sombré une nouvelle fois dans une terrible crise alimentaire et nutritionnelle qui a touché plus de 18 millions de personnes et a mis en danger la vie de plus d'un million d'enfants. Si la mauvaise production agricole de la campagne 2011-2012 et les prix élevés des denrées alimentaires ont été déterminants dans le déclenchement de la crise, la vulnérabilité croissante des populations sahéliennes aux chocs en est la cause profonde.

L'intervention humanitaire a été à certains égards de meilleure qualité que les précédentes et a permis de sauver des vies et de sauvegarder les moyens d'existence, mais son efficacité a été à nouveau sapée par trois problèmes structurels :

- Une compréhension insuffisante des concepts de vulnérabilité et de risques qui sont au cœur même de l'approche résilience.
- Une réponse toujours trop faiblement intégrée entre assistance humanitaire et aide au développement et ne pouvant donc agir simultanément sur les besoins urgents et chroniques.
- Une gestion et une politique de prévention des crises alimentaires ne reposant pas suffisamment sur les acteurs nationaux et locaux.

L'agenda résilience offre un nouveau cadre pour s'attaquer à ces défis structurels, en combinant approches humanitaire et de développement pour réduire la vulnérabilité des populations de la région et les soutenir quand elles doivent faire face à un choc. Le Sommet sur le Sahel doit s'engager à mettre en place et en œuvre un plan d'action visant à résoudre ces problèmes structurels et les bailleurs de fonds doivent fournir des engagements financiers clairs pour tenir compte des immenses besoins à la fois de relèvement et de renforcement de la résilience.

¹ Les conclusions du rapport et cette note sont basées sur des analyses de nos propres programmes et notre personnel, des entretiens auprès de plus de 30 parties prenantes externes (agences de l'ONU, donateurs et autorités gouvernementales) aux niveaux régional et national, de groupes de discussions avec les bénéficiaires, de représentants de la société civile dans 6 pays de la région et des analyses développées dans un rapport complet sur la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires de la CEDEAO, ainsi que sur de nombreux documents officiels relatifs à l'intervention.

ANALYSE DE LA REPONSE 2012

De nombreux points positifs doivent être relevés. L'ensemble des acteurs nationaux, régionaux et internationaux se sont unis pour fournir une aide alimentaire à près de 6 millions de personnes et soigner 850,000 enfants souffrant de malnutrition aigüe sévère, des chiffres jamais atteints auparavant. En comparaison par rapport aux crises précédentes, la réponse 2012 a été plus rapide à se mettre en place et plus efficace : les vies et les moyens d'existence de millions de personnes à travers le Sahel ont été sauvés ou sauvegardés grâce à l'aide humanitaire.

Les gouvernements, les bailleurs de fonds, les agences des Nations Unies et les ONG se sont entendus pour clairement reconnaître que l'aide humanitaire ne suffirait jamais à elle seule à contrer efficacement les causes structurelles de la vulnérabilité dans une région faisant face à des sécheresses répétées. Pourtant, dans la pratique, la réponse 2012 n'a pas représenté un changement majeur et les résultats globaux n'ont pas correspondu aux attentes. Les analyses de plusieurs aspects de la réponse, et qui seront présentées dans le rapport à venir, ont permis d'identifier trois problèmes structurels au cœur des faiblesses de l'intervention. Les leçons tirées mettent en lumière certains des enjeux majeurs sur lesquels nous devons nous pencher sérieusement cette année si nous voulons agir différemment à l'avenir.

LEÇON 1 : Une compréhension commune des concepts de vulnérabilité et de risques – au cœur même des efforts pour accroître la résilience – n'a pas été atteinte et n'a pas guidé l'intervention

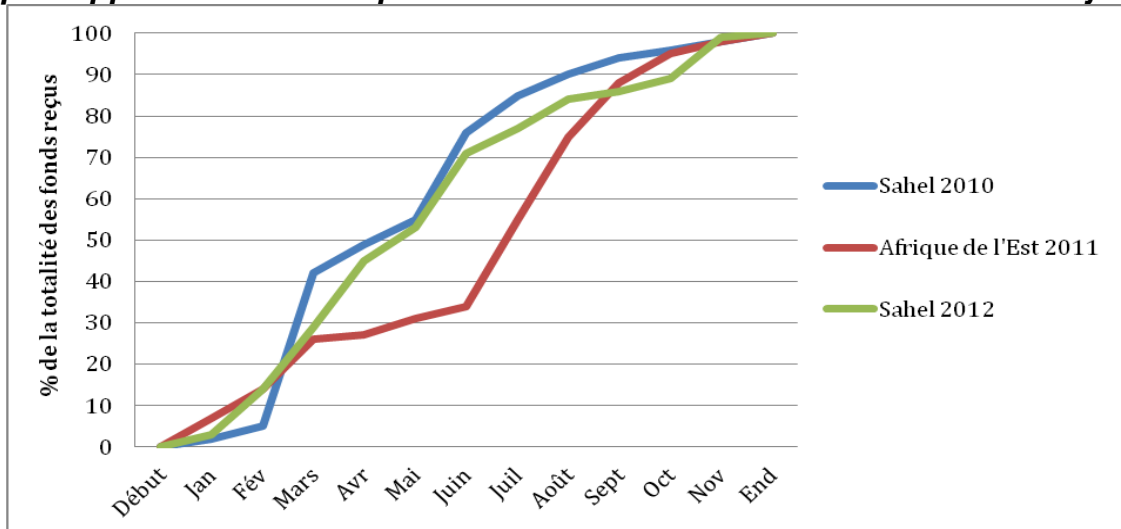
- Des communications divergentes sur les analyses de vulnérabilité et la gravité de la crise ont été diffusées.

Malgré les alertes précoces claires sur l'imminence et la sévérité de la crise ainsi que la bonne collaboration entre les acteurs de sécurité alimentaire dans la région, des défis considérables d'interprétation et donc d'utilisation des outils d'alerte ont émergé pour qu'ils puissent effectivement guider l'intervention : dès le début de l'année 2012, des analyses différentes sur les vulnérabilités ont été avancées et des difficultés à atteindre un consensus se sont dessinées. Les acteurs ont rencontré des difficultés pour prendre entièrement en compte les vulnérabilités de groupes marginalisés spécifiques, notamment les femmes et les pasteurs, et d'y faire face efficacement. FEWS NET a suggéré notamment que les marchés resteraient fonctionnels et que les stratégies de survies habituelles seraient suffisantes pour faire face à la crise, bien que ceci ne s'est finalement pas avéré être le cas. Ils ont publié leurs propres évaluations de la situation qui dressaient un tableau plus positif du contexte de la région que les autres publications sur la question, tout en participant aux exercices communs de cartographie de la sécurité alimentaire menés par le CILSS. Pour certains décideurs et bailleurs de fonds, ces différences ont semé la confusion sur la gravité de la crise.

- Les bailleurs de fonds sont restés réticents à l'idée d'agir sur la base de prévisions, le financement est donc arrivé trop tard pour soutenir correctement l'action précoce.

Les divergences dans les communications autour de la gravité de la crise et la réticence des bailleurs à agir sur la base d'une prévision de la crise ont été des facteurs importants qui ont conduit à une réponse moins probante et trop lente à se mettre en place. Malgré une grande attention portée sur le sujet et quelques exemples intéressants de réponses précoces, une analyse plus poussée démontre que les financements de la crise de 2012 n'ont pas été significativement plus opportuns en termes d'anticipation et de délais que par le passé.

Graphique représentant le pourcentage cumulé des engagements financiers chaque mois par rapport au total final pour les trois dernières crises alimentaires majeures



Le graphique ci-dessus montre la distribution dans le temps des engagements financiers pour les trois dernières crises alimentaires majeures en Afrique, en pourcentage des fonds reçus à terme. Il révèle que les engagements pour le Sahel en 2012 ont été pris, dans l'ensemble, plus tôt que lors de la crise en Afrique de l'Est, où l'immense mobilisation de fonds n'a eu lieu qu'après le déclenchement de la famine. Cependant, cette anticipation de la réponse n'est pas significative par rapport à celle observée en 2010, à l'exception des tous premiers mois. L'aide financière a cependant été beaucoup plus importante, environ le double, en 2012 par rapport à 2010, mais les besoins estimés étaient également deux fois supérieurs. À la fin de mai 2012, juste avant que la crise n'atteigne son pic, environ la moitié de la totalité des ressources requises, soit 800 millions de dollars, n'était toujours pas mobilisées dans le cadre des appels consolidés des Nations Unies².

LEÇON 2: le clivage trop hermétique entre acteurs humanitaires et du développement empêche de faire face efficacement aux causes profondes de l'insécurité alimentaire dans la région

- Utilisation limitée de mécanismes innovants de financement pour soutenir des approches plus intégrées

Hormis quelques exemples de bonnes pratiques de bailleurs tels SIDA (Suède) ou AECID (Espagne) qui ont de manière flexible et rapide financé des ONG via des accords préexistants, des opportunités intéressantes de programmes intégrés agissant simultanément sur les causes directes et sous-jacentes de la crise n'ont pas été financées. Seul un nombre trop limité de modes de financement de développement incluent et intègrent aujourd'hui la contingence et la possibilité d'une crise et donc des enveloppes spécifiquement dédiées à l'urgence.

- Les programmes mis en place demeurent dans l'ensemble des pures interventions humanitaires isolées

L'intervention humanitaire de 2012 a été élaborée en portant une plus grande attention à ses répercussions potentielles sur la sécurité alimentaire à long terme, via notamment une utilisation accrue de produits achetés localement, des programmes de transferts monétaires quand cela était adapté à la situation et l'utilisation accrue d'outils d'analyse de marché performants. Cependant, il était encore trop peu courant de voir être mis en œuvre

² D'après le Service de surveillance financière de l'ONU, 800 millions de dollars environ avaient déjà été donnés à l'appel, laissant une différence de 800 millions de dollars. Cependant, des engagements pour 200 millions de dollars avaient été pris en dehors de l'appel de l'ONU.

des programmes alliant des approches humanitaires et de développement au sein d'une même programmation. Lors d'entretiens conduits pour l'élaboration de notre rapport, des représentants des agences des Nations Unies et des principales ONG ont mentionné certains programmes développés sur la base d'expériences des crises précédentes, cherchant à promouvoir l'exploitation durable des ressources ou à s'attaquer à certaines causes structurelles de l'insécurité alimentaire, mais ceux-ci ne faisaient pas nécessairement partie d'une vision globale sur le renforcement de la résilience. Les difficultés à obtenir des financements de secteurs clés favorisant le relèvement précoce ont aggravé le problème. Le sous-financement du secteur agriculture a eu par exemple pour conséquence qu'au début de la saison agricole en juin, 5.6 millions de personnes n'avaient pas reçu les semences, outils ou engrais nécessaires ce qui a considérablement compromis la saison et la capacité des communautés à se remettre de la crise.

LEÇON 3 : Les capacités et dispositifs nationaux d'intervention ne sont pas encore en place pour permettre une gestion et une prévention efficaces des crises alimentaires guidées par les pays

- La volonté des Etats est toujours insuffisante pour améliorer des capacités techniques et financières limitées

Hormis quelques exceptions, les Etats de la région ont été plus disposés que par le passé à reconnaître la crise et à appeler à une intervention humanitaire. L'appel du Niger pour une aide internationale a été lancé en septembre 2011, soit six mois plus tôt que pour lors de la crise de 2010. Pourtant, les Etats ont rarement été en mesure d'animer et piloter la réponse et sont souvent restés des acteurs relativement secondaires, notamment par manque de capacité technique et de poids financier pour prêter assistance à tous ceux qui en avaient besoin.

- Le système international n'a pas fourni le soutien nécessaire pour renforcer et encourager les capacités nationales de réponse.

Les acteurs internationaux ont rarement fourni le soutien nécessaire aux acteurs nationaux pour qu'ils mènent réellement la réponse. Avant cette crise, les bailleurs de fonds ne se sont pas suffisamment penchés sur la question du renforcement de la capacité de réponse des Etats et n'ont que trop rarement financé l'intervention humanitaire via les budgets de l'Etat. Ces problèmes se sont aggravés suite à des approches adoptées lors de l'intervention même. Même au Niger, dont le gouvernement est généralement considéré comme un modèle dans les réponses aux crises, seulement 24 % de la réponse 2012 est venue ou passée par l'Etat. Concrètement, les systèmes internationaux d'aide et les mécanismes de coordination continuent trop souvent de travailler parallèlement aux systèmes nationaux, les interventions internationales se fondent trop peu sur les plans de réponse des gouvernements et les acteurs opérationnels n'investissent pas suffisamment dans la mise en œuvre de partenariats avec des acteurs locaux, perdant ainsi l'occasion de renforcer durablement leurs capacités et d'atteindre davantage de personnes vulnérables.

REGARDER VERS L'AVENIR

« Les nombreuses et massives interventions humanitaires du passé nous ont appris qu'il était impératif que nous changions notre façon de répondre aux crises dans le Sahel »

Coordinateur humanitaire régional de l'ONU, David Gressly

Notre but ici n'est pas de désigner des coupables car les échecs décrits ici sont des échecs collectifs qui doivent nous amener collectivement à changer nos modes d'action. Tous les acteurs, y compris les ONG internationales, portent une part de responsabilité pour que de

tels changements deviennent effectifs. Nous voulons surtout préconiser une nouvelle approche grâce à laquelle il serait possible de faire bien plus et bien mieux.

De nouvelles normes d'intervention humanitaire doivent être définies, selon lesquelles sauver des vies et des moyens de subsistance serait essentiel mais non suffisant. L'aide humanitaire et l'aide au développement devraient travailler en synergie pour faire face efficacement à la vulnérabilité et aux risques croissants, contribuant ainsi à la réduction de l'insécurité alimentaire structurelle et à l'accroissement de la résilience. Cela suppose d'investir davantage dans les régions les plus fragiles et en faveur de ces populations vulnérables et de les assister de telle manière qu'ils puissent survivre et se remettre réellement des futurs chocs.

Les acteurs de l'aide internationale continuent de renforcer leur savoir-faire et leurs stratégies visant à faire de la résilience une réalité, y compris:

- La mise en œuvre des politiques nationales et régionales existantes en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire centrées sur la production de cultures vivrières et le soutien aux petits exploitants agricoles, notamment les femmes.
- Le soutien à la mise en œuvre de la stratégie de réserve régionale de sécurité alimentaire telle qu'adoptée par les Ministres de l'Agriculture de la CEDEAO. Cette stratégie passe notamment par la création de réserves locales de sécurité alimentaire qui pourront jouer un rôle capital comme première ligne de défense en aidant les producteurs à obtenir de meilleurs prix pour leurs denrées en temps de bonne production et en garantissant l'accès à la nourriture en temps de pénurie.
- La mise en place de filets de sécurité et de dispositifs de protection sociale apportant aux ménages le revenu minimum nécessaire pour qu'ils puissent subvenir à leurs besoins même dans les années de crises. En combinaison avec d'autres instruments tels que les formations ou des mécanismes d'assurance, de telles politiques pourront avoir un véritable impact sur la vie des ménages les plus exposés, leur permettant de diversifier leurs moyens de subsistance et de sortir définitivement de la pauvreté.
- Le développement de programmes sensibles à la nutrition dans lesquels la question de la malnutrition aigüe ou chronique est abordée par une approche plus englobante et notamment via la sécurité alimentaire, le soutien aux moyens de subsistance et à l'agriculture, l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et le genre.
- La mise à l'échelle aussi bien qualitative que quantitative de la prévention et du traitement de la malnutrition aigüe dans les pays sahéliens afin de faire face à une urgence nutritionnelle permanente.

Des cadres d'intervention se mettent également en place. Certains gouvernements mettent au point des plans nationaux de résilience, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) repensent leurs politiques et les bailleurs et acteurs humanitaires mettent au point de nouvelles réflexions stratégiques. Le lancement de l'initiative AGIR Sahel par l'Union Européenne l'année dernière pourrait contribuer à réunir les acteurs autour d'une vision commune de la résilience au Sahel. L'année 2013 offre donc une occasion unique de surmonter les obstacles limitant l'impact durable des réponses humanitaires lors des crises alimentaires et nutritionnelles au Sahel et de changer notre approche pour faire de la résilience une réalité.

RECOMMANDATIONS – PRENDRE LES MESURES POUR AGIR DIFFEREMMENT

Le Sommet pour le Sahel doit s'engager à adopter un plan d'action visant à résoudre les trois problèmes structurels identifiés dans les leçons tirées de la réponse 2012. Prendre en compte et s'attaquer à ces problèmes, c'est faire les premiers pas en direction de la réalisation d'une approche résilience. Lors du Sommet, les bailleurs doivent également prendre des engagements clairs à la fois pour financer le relèvement immédiat du Sahel et pour la construction et le renforcement de la résilience des plus vulnérables. Nos recommandations incluent :

Développer une vision commune de la résilience

- Concernant la vision de la résilience, **tous les acteurs** doivent se concerter pour s'accorder sur une analyse commune des facteurs et des causes de la vulnérabilité aux chocs et trouver des politiques et stratégies appropriées, et poser ainsi les bases des mesures à mettre en œuvre visant la résilience. L'initiative AGIR Sahel devrait être utilisée comme cadre pour établir cette vision au niveau politique et s'assurer que les politiques nationales et régionales à venir soient cohérentes avec cette vision.
- Concernant l'analyse de la sécurité alimentaire, les **gouvernements de la région** devraient travailler ensemble et avec les acteurs régionaux clés pour établir, au niveau technique, des analyses régionales et nationales efficaces et basées sur des systèmes d'alerte précoce intégrant pleinement la compréhension des risques et des vulnérabilités. Ils devraient notamment :
 - continuer à développer et soutenir le Cadre Harmonisé comme référence régionale pour établir des prévisions sur l'insécurité alimentaire ;
 - Faire du plaidoyer et chercher des fonds pour le développement complet (données de base et analyses d'impact) d'études de type Analyse de l'Economie des Ménages (AEM/HEA) à travers le Sahel pour faciliter la compréhension des vulnérabilités, des besoins et la détermination des activités à mettre en œuvre.
- Concernant le ciblage des bénéficiaires, les **organisations humanitaires** doivent chercher à atteindre les populations les plus vulnérables et à accroître l'efficacité de l'aide fournie aux plus fragiles et en particulier les enfants de moins de cinq ans, les femmes et les pasteurs.

Dépasser le clivage humanitaire / développement et changer la façon de mettre en œuvre les programmes

- Concernant les stratégies de résilience, les **bailleurs** devraient accélérer le développement de stratégies en faveur d'approches plus intégrées et transversales au continuum urgence - développement. Ces stratégies et plans d'action doivent :
 - soutenir les plans nationaux en faveur de la résilience et chercher activement à renforcer les capacités nationales et locales, y compris celles de la société civile ;
 - incorporer les concepts de risques de crise et de vulnérabilité dans les décisions de financement et les programmations et développer des approches et mécanismes innovants de financement (contingence, fonds de réponse d'urgence dans les projets long terme, mécanismes d'assurance, etc.) ;
 - Etablir un agenda en interne de changement dans les modes de travail et de conception des programmes afin de réaliser ces ambitions.
- Concernant la programmation résilience, les **organisations humanitaires** doivent revoir leur approches actuelles afin de :

- développer un programme unique et flexible dépassant le clivage humanitaire/développement et mettre les concepts de risque de crise et de vulnérabilité au cœur de leurs programmations; s'engager à opérer les changements organisationnels internes nécessaires à cette fin;
- fournir un soutien ciblé aux communautés qui encouragent l'innovation, l'expérimentation, l'adaptation au changement climatique et la diversification des moyens d'existence;
- mobiliser la société civile et les communautés vulnérables afin qu'elles puissent influencer les prises des décisions concernant l'agenda résilience et demander des comptes aux responsables.
- Concernant la coordination, le **Coordinateur humanitaire régional des Nations Unies** devrait mobiliser le système onusien afin d'obtenir de vrais résultats concernant la résilience et les Coordinateurs Humanitaires/Coordinateurs Résidents (HC/RC) devraient s'engager à œuvrer avec les gouvernements nationaux pour réunir tous les acteurs clefs - locaux, nationaux et internationaux, de l'humanitaire et du développement - afin de créer une plateforme efficace dans le but d'obtenir des résultats en matière de résilience.

Construire des systèmes nationaux de gestion de l'insécurité alimentaire et amplifier l'impact des programmes de construction/renforcement de la résilience

- Concernant les cadres de planification nationaux, les **gouvernements de la région** devraient travailler les uns avec les autres pour développer des plans d'action en faveur de la résilience dépassant les agendas et problématiques classiques. Ils devraient notamment :
 - développer des programmes agricoles et pastoraux durables et cherchant à accroître les capacités de résilience des populations visées;
 - chercher à soutenir les femmes pratiquant l'agriculture en les incluant plus fortement dans les programmes agricoles ;
 - établir ou intensifier les programmes de protection sociale et de prévention de la malnutrition ;
 - prioriser davantage les politiques et stratégies de réserves alimentaires ;
 - mettre l'accent sur une prévention et un traitement efficaces de la malnutrition infantile.
- Concernant le renforcement des capacités, les **baillleurs de fonds** devraient respecter les engagements pris dans les Déclarations de Paris et d'Accra sur l'efficacité de l'aide et chercher activement des moyens appropriés d'accroître l'aide versée sur les budgets nationaux afin de renforcer l'appropriation et les capacités locales et nationales. **Les agences de l'ONU et les ONG internationales** devraient évaluer les approches utilisées par le passé dans leurs programmes d'urgence et de développement afin de développer les mesures les plus appropriées pour renforcer les capacités locales via des partenariats durables.
- Concernant la préparation aux urgences, **les agences de l'ONU et les ONG internationales** devraient travailler ensemble et avec les acteurs nationaux afin de développer des plans de préparation aux futures crises alimentaires, notamment dans le but de favoriser la mise à l'échelle des réponses.
- Concernant le financement des interventions d'urgence, **OCHA** devrait chercher à s'aligner avec les plans de réponse nationaux, à instaurer des appels consolidés (CAP) pluriannuels comme outils de base et à améliorer l'anticipation, la planification et la prévisibilité de l'aide humanitaire. Des dispositifs de financement supplémentaires dans les pays du Sahel, tels que les fonds d'intervention d'urgence (ERF), devraient également être considérés comme une potentielle source de financement supplémentaire à l'intention d'ONG locales.