

# Un retard dangereux

## Le coût d'une réponse tardive à des alertes précoces lors de la sécheresse de 2011 dans la Corne de l'Afrique



Save the Children



Oxfam



*Les communautés pastorales de la province de Turkana (Kenya) sont confrontées à l'un des pires épisodes de sécheresse connu à ce jour et dépendent de plus en plus de l'aide alimentaire. Sur cette photo de mars 2011, des personnes viennent collecter de l'eau dans le district de Lokitaung. Crédit photo : Andy Hall*

**Plus de 13 millions de personnes sont encore aujourd'hui touchées par la crise dans la Corne de l'Afrique. Malgré plusieurs signes avant-coureurs, apparus quelques mois plus tôt, aucune réponse suffisante n'a été apportée avant qu'il ne soit trop tard.**

**Les États donateurs, les Nations Unies et les ONG doivent changer leur approche vis-à-vis des situations de sécheresse chronique, en gérant les risques plutôt que la crise.**

**Cela implique de prendre des mesures en fonction des informations fournies par les systèmes d'alerte précoce sans attendre la confirmation d'une catastrophe avant d'intervenir, de s'attaquer aux causes profondes de la vulnérabilité, et de tout mettre en œuvre pour prévenir les risques dans l'ensemble des activités. Cela exige de mettre fin au clivage entre action humanitaire et développement.**

## Avant-propos par Jan Egeland

Nous vivons dans un monde où nous savons comment éradiquer la faim, mais pourtant certaines personnes en meurent encore. La Corne de l'Afrique a connu en 2011 la crise alimentaire la plus grave de ce siècle. Cette crise a frappé plus de 13 millions de personnes, surtout des femmes et des enfants. Elle a dévasté des vies et anéanti les moyens de subsistance, plongeant les populations dans la pauvreté et dans une souffrance qui va perdurer dans les années à venir. Cette crise se poursuit en 2012.

L'ironie dans tout cela, c'est que le monde avait été averti de l'imminence de cette catastrophe, mais n'a rien fait pour empêcher qu'elle se produise. L'impact de cette crise n'a pas été le même en Éthiopie, au Kenya, à Djibouti ou en Somalie. On peut toutefois identifier un dénominateur commun à l'ensemble de la Corne de l'Afrique : le manque de réactivité face à des alertes précoces. Quelques signes annonçaient clairement l'arrivée prochaine d'une crise alimentaire plusieurs mois avant que la situation ne dépasse le seuil d'urgence. Il a pourtant fallu que la crise atteigne ce seuil critique pour que le système international commence à apporter une réponse à la hauteur.

Dans le cadre de mes fonctions de Coordinateur humanitaire des Nations Unies, j'ai pu constater la détresse des communautés vulnérables et des travailleurs humanitaires privés des outils et des ressources nécessaires pour sauver des vies avant qu'il ne soit trop tard. C'était incompréhensible. Plus d'une génération après que l'homme ait marché sur la Lune, comment peut-on accepter de laisser des êtres humains mourir inutilement, car il ne nous paraît pas essentiel de répondre à leurs besoins les plus vitaux pendant qu'il est encore temps ? Que cette hécatombe soit survenue à nouveau dans la Corne de l'Afrique en 2011 malgré toutes les connaissances et l'expérience dont nous disposons suscite l'indignation.

Nous savons qu'en prenant les bonnes mesures à temps, il est possible d'éviter que des millions de personnes ne souffrent et que des milliers d'autres ne meurent de faim, sans parler des dégâts et de l'ancrage de la pauvreté qui accompagnent ce type de crise. Sur le long terme, les réponses devront être trouvées par les pays en développement eux-mêmes, avec des actions pour soutenir la production alimentaire locale, protéger les plus pauvres et les plus vulnérables, garantir des denrées alimentaires à des prix abordables et apporter une réponse viable aux prochaines crises au niveau national.

Le système humanitaire doit également mieux répondre aux alertes annonçant une crise et aux appels à l'aide des communautés. Le présent document fournit de précieuses recommandations pour y parvenir.

Pour finir, nous connaissons les étapes à suivre pour gérer ces crises. Ces étapes sont décrites dans la Charte pour éradiquer la faim. Nous avons les moyens de sauver des milliers de vie. Il ne nous reste plus qu'à le vouloir.

# Résumé

La crise de 2011 dans la Corne de l'Afrique a été la plus grave situation d'urgence de ce type depuis le début du siècle. Elle touche actuellement plus de 13 millions de personnes et menace de famine des centaines de milliers d'entre elles. On déplore déjà entre 50 000 et 100 000 décès. Alors qu'elle avait été prévue, cette crise a pourtant sévi de plein fouet. Si elle est une conséquence de la sécheresse, ce sont bien des facteurs humains qui ont transformé cette crise en une situation d'urgence critique.

Malheureusement, la crise de 2011 n'est pas un cas isolé. La réponse à la sécheresse intervient invariablement trop tard et de manière insuffisante, témoignant de l'échec systémique du système international, englobant interventions humanitaires et activités de développement. Pour les victimes (dans le cas présent, dans la Corne de l'Afrique : l'Éthiopie, le Kenya et la Somalie<sup>1</sup>), les conséquences sont très lourdes, et de nombreux décès et la perte des moyens de subsistance sont à déplorer. Les femmes sont souvent les plus gravement affectées, car ce sont elles qui se privent le plus souvent de nourriture. La faim menace la santé et le développement des enfants, et par conséquent le bien-être des générations futures.

Ce document d'information étudie les facteurs qui ont laissé la sécheresse dans la Corne de l'Afrique dégénérer en une crise alimentaire et en une crise des moyens de subsistance de grande ampleur. Tout en reconnaissant l'importance capitale du renforcement de la résilience des communautés, ce document s'intéresse principalement à la réponse du système international.

Selon nous, tous les acteurs du système international doivent renforcer leur capacité à prévenir les pires effets des crises alimentaires avant que celles-ci ne surviennent. En particulier, les États doivent assumer leurs responsabilités vis-à-vis des victimes de crises et faire preuve de leadership.

Cela implique notamment d'adopter la Charte pour éradiquer la faim, une nouvelle initiative prévoyant un soutien public accru et identifiant les meilleurs moyens de réduire l'impact de ces crises (voir Annexe 1). Si ces moyens sont pris en considération, nous serons en mesure d'éradiquer les épisodes de famine à l'avenir. Il s'agit là d'un défi de taille que nos connaissances nous permettent déjà de relever. L'une des principales recommandations de la Charte est d'apporter les bonnes réponses en amont.

---

<sup>1</sup> Djibouti a aussi été fortement touché, mais ce document d'information se concentre sur l'Éthiopie, le Kenya et la Somalie.

Ce document d'information souligne la manière dont des signes avant-coureurs de la crise dans la Corne de l'Afrique étaient visibles dès le mois d'août 2010. En novembre 2010, ces signes d'alerte se sont répétés et sont devenus encore plus criants début 2011. Si certains acteurs ont réagi, le déploiement à grande échelle n'a réellement eu lieu qu'après un deuxième épisode de très faibles précipitations. À cette époque, des personnes étaient déjà en train de mourir dans certaines régions. Beaucoup avaient perdu leurs moyens de subsistance et de nombreux autres (surtout des femmes et des enfants) vivaient dans une détresse extrême. Les souffrances, le nombre de décès et le coût financier auraient pu être réduits si les systèmes d'alerte précoce avaient déclenché une réponse plus rapide et de plus grande ampleur.

Pourquoi le système international a-t-il été si lent à réagir à des alertes précoces pourtant précises ? L'une des explications est que la levée de fonds importants pour l'action humanitaire dépend à ce jour de l'attention des médias et du public, qui n'est mobilisée qu'une fois que le niveau critique de la crise est atteint. Cette approche n'est pas pertinente. Le fait d'attendre qu'une situation se transforme en crise avérée avant d'agir ne permet pas de combattre la vulnérabilité chronique et de faire face aux sécheresses récurrentes dans des régions telles que la Corne de l'Afrique. La communauté internationale devrait réviser son fonctionnement pour répondre efficacement aux crises récurrentes dans de telles régions.

Les décideurs n'aiment ni l'incertitude, ni les prévisions. Ils exigent des données fiables avant de lancer la moindre intervention. Ainsi, alors que de nombreuses personnes « sur le terrain » dans la région (les représentants de nombreuses agences et institutions, ainsi que les communautés elles-mêmes) avaient conscience de l'imminence de la crise et ont tenté de tirer la sonnette d'alarme en janvier et en février 2011, elles ne sont pas toujours parvenues à trouver écho auprès de ceux qui devaient agir pour prévenir une autre crise.

Les choses doivent changer. Tous les acteurs doivent adopter des approches standardisées de gestion des risques. Si une situation à fort impact est très susceptible de survenir, il convient d'intervenir sans délai. Bien sûr, les prévisions ne sont pas infaillibles. Il est toutefois préférable de gérer les risques pour réduire l'impact d'une crise plutôt que d'espérer qu'elle ne se produira jamais. La gestion et la prévention des risques de catastrophes naturelles doivent faire partie intégrante des actions d'urgence et des programmes de développement à plus long terme. Ces principes sont bien acceptés dans d'autres domaines, tels que l'assurance (système dans lequel les cotisations en amont sont considérées comme une approche responsable pour prévenir des lourdes pertes en cas de crise).

Il faut absolument orienter notre action vers des programmes intégrés flexibles, s'inscrivant sur le long terme et destinés à

réduire les risques auxquels sont confrontées les personnes dont les moyens de subsistance sont extrêmement vulnérables. Les pratiques de développement à long terme sont les plus à même de répondre aux situations de sécheresse (avec des programmes éprouvés, un personnel expérimenté, une bonne connaissance des vulnérabilités) et peuvent rapidement adapter les interventions lorsque les conditions de sécheresse s'aggravent.

Tous les acteurs (États, donateurs, ONG, Nations Unies) doivent changer la manière dont ils travaillent afin d'apporter une meilleure aide aux personnes qui seront touchées par la prochaine sécheresse.

Certains se sont déjà impliqués dans la lutte contre ces problèmes récurrents. Des États de la région de la Corne de l'Afrique se sont engagés à préparer et à mettre en place des stratégies nationales lors du Sommet de Nairobi en septembre 2011<sup>1</sup>. La crise a donné un nouveau souffle au Plan d'action pour la Corne de l'Afrique<sup>2</sup> et nombreux sont ceux à tirer des enseignements de l'évaluation du DEC britannique (Disasters Emergency Committee), entre autres.

Ensemble, la communauté internationale et les États doivent profiter de la dynamique et s'engager à changer maintenant, afin de réagir plus rapidement et plus efficacement à la prochaine situation d'urgence pour protéger les personnes vulnérables et remplir les objectifs de la Charte pour éradiquer la faim. Une nouvelle crise alimentaire menace déjà dans le Sahel, où des millions de personnes sont confrontées à un risque sévère d'insécurité alimentaire dans au moins cinq pays différents. Il est donc urgent de tirer parti de l'expérience acquise dans la Corne de l'Afrique.

## **Recommandations**

Les enseignements tirés de la sécheresse dans la Corne de l'Afrique en 2010-2011 révèlent que les États et la communauté internationale doivent améliorer leur réponse dans plusieurs domaines, conformément à la Charte pour éradiquer la faim.

### **1 Une gestion des risques plutôt que des crises**

- *Tous les acteurs* doivent revoir leur approche vis-à-vis de la réduction des risques de sécheresse et ne doivent pas attendre la confirmation de la catastrophe avant d'intervenir.
- *Tous les acteurs* et les spécialistes des alertes précoces doivent développer une approche commune concernant les déclencheurs d'action précoce, qui seront utilisés à la fois par les acteurs humanitaire et du développement.

### **2 Une réponse plus précoce à la sécheresse**

*Les États* doivent :

- reconnaître leur responsabilité vis-à-vis des besoins de

sécurité alimentaire, en assurant un **leadership politique** dans la lutte contre la sécheresse ;

- signer la Charte pour éradiquer la faim et agir selon ses principes.

*La communauté d'aide internationale doit :*

- intégrer la réduction des risques dans tous ses travaux pour permettre aux interventions de développement à long terme de s'adapter à des contextes variables ;
- entreprendre une action humanitaire préventive d'après des prévisions, en incluant la protection des moyens de subsistance, et des options « sans regrets », et en aidant les communautés à prévenir et à limiter les crises, ainsi qu'à s'y préparer et à y répondre ;
- veiller à ce que les systèmes nécessaires soient en place pour intégrer la gestion des risques dans ses interventions sur l'ensemble du cycle humanitaire et de développement, par le biais d'investissements importants dans les ressources humaines et dans les organisations partenaires, ainsi qu'en rénovant les structures et les systèmes organisationnels.

*Les donateurs doivent :*

- proposer un **financement plus flexible et plus réactif** en intégrant des modificateurs de crise dans les attributions pluriannuelles destinées au développement, afin de construire une réponse aux crises récurrentes dans les programmes de développement, et en veillant à ce que le financement humanitaire contribue à une réponse préemptive ou précoce. Les fonds doivent permettre de s'adapter à l'incertitude.
- signer la Charte pour éradiquer la faim et agir selon ses principes.

# Introduction

La crise de 2011 dans la Corne de l'Afrique a été la plus grave situation d'urgence de ce type depuis le début du siècle. Elle touche actuellement plus de 13 millions de personnes et menace de famine des centaines de milliers d'entre elles<sup>3</sup>. Alors même qu'elle avait été prévue, cette crise a pourtant sévi de plein fouet. Si elle a été engendrée par la sécheresse, ce sont bien des facteurs humains qui ont transformé cette crise en une situation d'urgence fatale pour beaucoup.

Cette crise a surtout sévi sur les terres arides d'Éthiopie, de Somalie et du Kenya. Dans ces régions, la marginalisation, le sous-investissement chronique et la pénurie de services de base, par exemple en termes de santé et d'éducation, pour les populations pastorales et agropastorales ont engendré des indicateurs de développement très faibles, un manque d'influence politique et la raréfaction des moyens de subsistance viables.

Ces trois pays ont été également touchés par l'absence totale de précipitations en octobre-décembre 2010 et par des pluies très insuffisantes de mars-mai 2011, entraînant des récoltes déficitaires et des pertes de bétail. La situation était bien pire dans le sud et le centre de la Somalie, où les conflits ont constitué un obstacle supplémentaire aux mécanismes traditionnels d'adaptation à la sécheresse et ont entravé l'accès des agences humanitaire.

Ce document d'information s'intéresse en premier lieu à la manière dont le système international a répondu aux alertes précoces annonçant une crise imminente et apporte un éclairage sur les facteurs qui ont permis à cette crise de dégénérer en véritable catastrophe. Un système d'aide efficace est essentiel pour prévenir les pires effets des crises alimentaires. Mais avant d'étudier en détail la façon dont ce système a été mis en œuvre dans la Corne de l'Afrique, n'oublions pas que les interventions d'aide ne seraient pas nécessaires dans un monde idéal.

Sur le long terme, le principal axe pour prévenir les crises alimentaires de ce type consiste à renforcer la résilience des communautés elles-mêmes. Le rôle des États à cet égard est essentiel. Plus encore que l'aide, les politiques, les pratiques et (surtout) les financements des États sont déterminants pour renforcer la résilience des populations en prévenant le risque de catastrophe et en protégeant, en développant et en diversifiant les moyens de subsistance. La Charte pour éradiquer la faim présente un grand nombre de ces mesures, notamment : de plus grands investissements dans les infrastructures et les services, une politique et des pratiques adaptées d'affectation des sols pour protéger les terres pastorales viables, une protection sociale accrue, la protection et la diversification des moyens de subsistance et une plus grande capacité en matière d'intervention humanitaire et de prévention des catastrophes au niveau national.

Il est indispensable que les communautés soient au cœur du processus décisionnel. La création de moyens de subsistance durables et résilients conditionne la participation effective, notamment des femmes, de sorte que les populations vivant sur des terres arides puissent prendre des décisions plus éclairées, tant au niveau individuel que collectif. Les agences internationales doivent travailler avec les États et les communautés pour soutenir ces mesures.

Il convient également de préciser que les pays touchés se trouvaient dans des situations très différentes. En Éthiopie par exemple, des efforts importants ont été réalisés pour renforcer la résilience : développement du Productive Safety Net Programme (filet de sécurité pour garantir un niveau minimal de production agricole, PSNP), investissements dans de nouveaux dispensaires permettant une amélioration notable de l'accès aux actions relatives à la nutrition, investissement dans les zones pastorales par le biais du Pastoral Community Development Programme (Programme de développement de la communauté pastorale, PCDP) et promotion des politiques et des pratiques de gestion des risques de catastrophes. Même s'il reste beaucoup à faire, ces efforts ont déjà permis de réduire les pertes liées à la sécheresse. La situation est très différente en Somalie, marquée par la quasi-absence de telles initiatives en raison des restrictions d'accès, d'un environnement complexe et de la réticence des donateurs à investir.

Oxfam et Save the Children soutiennent vivement les approches visant à développer la résilience afin de limiter les effets des crises alimentaires cycliques. Mais en attendant que la résilience soit suffisamment développée dans les nombreuses régions sujettes à la sécheresse, un système d'aide internationale efficace reste indispensable. Tout en insistant sur l'importance du renforcement de la résilience, ce document d'information s'intéresse principalement aux moyens d'améliorer la réponse du système international face à une crise imminente telle que celle qui a frappé la Corne de l'Afrique en 2011. Ainsi, ce document se concentre sur les programmes de développement à long terme qui travaillent avec les communautés touchées et qui peuvent être adaptés en cas de dégradation de la situation, ainsi que sur l'action humanitaire préemptive qui permet de protéger les moyens de subsistance, de limiter l'impact de la sécheresse et d'empêcher la situation de dégénérer en véritable crise.



## 2

# Une crise déclarée : une réponse inadaptée malgré des alertes précoces

## Les alertes

La situation d'urgence en 2011 dans la Corne de l'Afrique n'est pas le fait d'une crise soudaine. Des systèmes d'alerte précoce sophistiqués ont permis d'identifier clairement les signes annonciateurs d'une sécheresse imminente, avec toutes les conséquences que cela implique<sup>4</sup>. La première alerte remonte à août 2010, avec la confirmation d'un changement des conditions climatiques lié au phénomène La Niña<sup>5</sup>. Ces signes sont devenus encore plus criants début novembre 2010<sup>6</sup>, suite aux prévisions d'une maigre saison des courtes pluies (octobre à décembre). Ces prévisions se sont avérées exactes et ont incité le Groupe de travail sur la sécurité alimentaire et la nutrition pour l'Afrique de l'Est (Food Security and Nutrition Working Group for East Africa, FSNWG) à créer un groupe de travail dédié à La Niña. En décembre 2010, le FSNWG a indiqué qu'une action préemptive était requise pour protéger les moyens de subsistance et éviter les interventions d'urgence vitales, tardives et onéreuses. Il a notamment invité la communauté humanitaire (donateurs, Nations Unies, ONG) à se « préparer **immédiatement** au niveau national »<sup>7</sup>.

*Une action anticipée est plus rentable. Lors de l'intervention d'urgence menée au Niger en 2004–2005, les distributions de denrées alimentaires mises en place au tout début par le Programme alimentaire mondial (PAM) en février 2005 ont coûté 7 dollars par bénéficiaire, mais les réponses à cet appel sont restées limitées. En août, le niveau de crise est atteint au Niger, des fonds sont envoyés, mais le coût par bénéficiaire atteint alors 23 dollars<sup>8</sup>.*

Un plan multi-agences est élaboré en février 2011. Une alerte de sécurité alimentaire est donnée le 15 mars par le FEWSNET (Famine Early Warning Systems Network). Celle-ci indique clairement que la situation actuelle est déjà alarmante et devrait empirer si le régime pluvieux du printemps est aussi faible que prévu. Le FEWSNET avait précisé alors que même des précipitations moyennes risquaient d'aboutir à une situation alimentaire critique jusqu'à mai ou juin et prévu des épisodes de famine localisés dans le sud de la Somalie, accompagnés d'une nette augmentation de la mortalité infantile si les pires scénarios se confirmaient<sup>9</sup>. Le FSNWG avait également averti que des précipitations printanières insuffisantes pourraient déboucher sur une crise majeure<sup>10</sup>. Les acteurs humanitaires ont alors été invités à concevoir sans attendre un plan d'intervention/réponse d'envergure et à mettre en œuvre des programmes intersectoriels étendus.

Mais cet appel est resté vain.

## La réponse nationale

**En Éthiopie et au Kenya**, des investissements majeurs réalisés au cours des dix dernières années dans des systèmes d'alerte précoce nationaux ont permis d'améliorer la pertinence des informations disponibles. Dans ces deux pays, l'État a joué un rôle majeur dans l'identification des besoins et la coordination de la réponse globale.

Cette réponse s'est révélée plus efficace que les précédentes, reflétant l'expérience acquise et les investissements réalisés depuis le dernier épisode de sécheresse. Cependant, plusieurs obstacles subsistent.

**En Éthiopie**, des actions anticipées ont été menées dans de nombreux secteurs. Par exemple, le groupe de travail dédié à l'agriculture (soutenu par la FAO) a créé un plan d'interventions début 2011<sup>11</sup>. Les statistiques publiées par l'État en février 2011 concernant le nombre de personnes ayant besoin d'aide figurent toutefois parmi les plus faibles de ces dernières années (2,8 millions). Ces statistiques ont été revues à la hausse en avril, puis à nouveau en juillet, pour atteindre 4,5 millions. Les donateurs ont exprimé leur crainte que ces chiffres sous-évaluent le nombre réel de personnes dans le besoin, notamment dans la Région des nations, nationalités et peuples du Sud (RNNPS). Le manque d'informations précises et pertinentes sur l'ampleur des besoins complique le déblocage des ressources par les sièges des donateurs<sup>12</sup>.

En Éthiopie, le programme PSNP (Productive Safety Net Programme) a utilisé son budget de réserve de 20 %. Le mécanisme de financement des risques a également été actionné en septembre 2011 pour étendre la période de distribution de denrées alimentaires aux bénéficiaires du programme PSNP. Le programme JEOP (Joint Emergency Operation Plan) mené par un consortium d'ONG a également été déployé à plus grande échelle et prolongé jusqu'à fin 2011. Cela a permis d'augmenter le nombre de bénéficiaires (plus de 300 000 bénéficiaires transitoires supplémentaires) et d'étendre l'aide aux 6,5 millions de bénéficiaires existants du programme PSNP.

*Entre 1997 et 2007, la sécheresse a coûté en moyenne 1,1 milliard de dollars par an à l'Éthiopie. Ce coût éclipse presque la somme de 1,3 milliard de dollars d'aide internationale perçue chaque année par l'Éthiopie pour lutter contre la pauvreté et gérer les situations d'urgence sur la même période.<sup>13</sup>*

**Au Kenya**, le système d'aide alimentaire (par opposition au système d'alerte précoce) est trop largement privilégié. Cette approche est peu maniable et ne permet pas de répondre rapidement à une crise émergente. Des évaluations sont menées deux fois par an uniquement, et au moment de la publication des rapports, les chiffres annoncés sur le nombre de personnes ayant besoin d'aide sont déjà obsolètes. L'État kenyan a reconnu l'urgence le 30 mai 2011 seulement. Les mécanismes publics de coordination inter-organismes ont été mis en œuvre trois mois plus tard, en août<sup>14</sup>.

Les dérives politiques, avec une nouvelle constitution et des allégations de corruption sur les grands projets financés par l'État et les donateurs dans les terres arides, ont limité la capacité du pays à apporter une réponse, malgré la forte adhésion des Kenyans.<sup>15</sup>

Au Kenya, le Programme alimentaire mondial (PAM) a rencontré de sérieux problèmes pour honorer ses engagements en termes de distribution alimentaire. Le programme kenyan HSNP (Hunger Safety Net Programme) n'en était qu'à sa phase pilote, et les tentatives pour le déployer rapidement ont échoué<sup>16</sup>.

#### **Dans les différentes régions de Somalie :**

Dans le **centre et dans le sud de la Somalie**, le gouvernement central ne contrôle pas la situation de façon efficace, si bien que ce sont les Nations Unies et les ONG locales et internationales qui

coordonnent la majorité des interventions. Beaucoup d'agences ont commencé à intervenir à un certain degré après les faibles précipitations fin 2010, mais le déploiement des programmes à plus grande échelle n'a vraiment eu lieu qu'à partir de juillet, une fois la famine déclarée. Pour ce déploiement, l'accès s'est révélé très problématique. Tout comme au Kenya, le PAM a rencontré de sérieux problèmes pour tenir ses engagements en matière de distribution alimentaire dans le centre et dans le sud de la Somalie, notamment en raison d'un manque d'accès aux principales zones frappées par la famine.

Dans la région autonome du **Puntland**, le président du Puntland a prévenu de l'arrivée de la sécheresse en novembre 2010 et a appelé la communauté internationale et les agences d'aide à fournir une aide humanitaire. L'agence HADMA (Humanitarian and Disaster Management Agency) a travaillé avec les autorités régionales du Puntland, certains organes des Nations Unies, des ONG et le secteur privé pour coordonner la réponse d'urgence. Les autorités régionales du Puntland ont débloqué des fonds de réserve pour répondre à la sécheresse et aux urgences. Ces fonds ont été complétés par d'autres contributions du secteur privé et de la diaspora. Cependant, les interventions dans le Puntland ont été largement éclipsées par la situation dans le centre et dans le sud de la Somalie, alors que dans certaines zones du Puntland les taux de malnutrition étaient bien supérieurs aux seuils d'urgence.

Dans le **Somaliland**, la réponse aux alertes précoces a été tardive. Une fois l'intervention décidée, le président du Somaliland a créé un comité national dédié à l'aide d'urgence en cas de sécheresse pour travailler aux côtés de la NERAD (Autorité nationale de recherche environnementale, de préparation et de gestion des catastrophes). Ces agences ont levé des fonds pour distribuer en urgence de la nourriture et de l'eau aux populations touchées par la sécheresse. La NERAD a réalisé une évaluation, suite à laquelle elle a prôné la déclaration de l'état de catastrophe au niveau national et a recommandé qu'un appel soit lancé.

## **Une réponse internationale essentiellement humanitaire**

Selon une étude menée en Éthiopie et au Kenya<sup>17</sup>, on déplore à la fois (i) un échec général des actions préventives anticipées depuis fin 2010, et (ii) un échec collectif dans l'apport d'une aide adaptée au moment opportun, de début à mi-2011. Selon cette étude, la mortalité n'a pas atteint des niveaux catastrophiques en Éthiopie et au Kenya (sauf parmi les réfugiés), mais ces échecs ont eu des effets plus néfastes sur la malnutrition, la souffrance et les moyens de subsistance. Des mesures préventives concertées et une aide plus anticipée auraient permis d'atténuer cette dégradation.

Cette étude indique qu'une plus grande flexibilité entre action humanitaire et aide au développement est nécessaire. Pour cela, il faudrait ajuster l'échelle et les priorités des programmes existants d'après le contexte particulier et fournir les moyens techniques et l'élan

requis afin d'optimiser cet ajustement et toute autre expansion nécessaire. Malgré quelques exemples probants, cette démarche est encore peu répandue. Le programme Pastoralist Livelihood Initiative déployé par l'USAID en Éthiopie s'accompagne d'un « modificateur de crise » grâce auquel le programme peut basculer d'une aide au développement à une intervention humanitaire, mais il reste assez modeste. D'autres programmes existent, tels que le travail d'intégration réalisé par Oxfam à Turkana. Celui-ci vise à intégrer les réponses à des besoins urgents dans des programmes à long terme (voir les encadrés 1 et 2). Oxfam et Save the Children ont également travaillé sur d'autres approches que le programme d'aide alimentaire, notamment le recours à des bons via l'instrument « facilité alimentaire de la Communauté Européenne » (Food Facility). Cela a permis d'accélérer le déploiement à plus grande échelle et d'atteindre davantage de foyers.

Sur le plan humanitaire, certains donateurs et organismes ont obtenu de meilleurs résultats que d'autres, mais dans l'ensemble, aucune solution adaptée n'a été proposée à temps. Dans tous les cas, la réponse apportée n'est pas conforme aux principes de prévention des catastrophes énoncés dans les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire ou dans le Code de conduite des ONG.

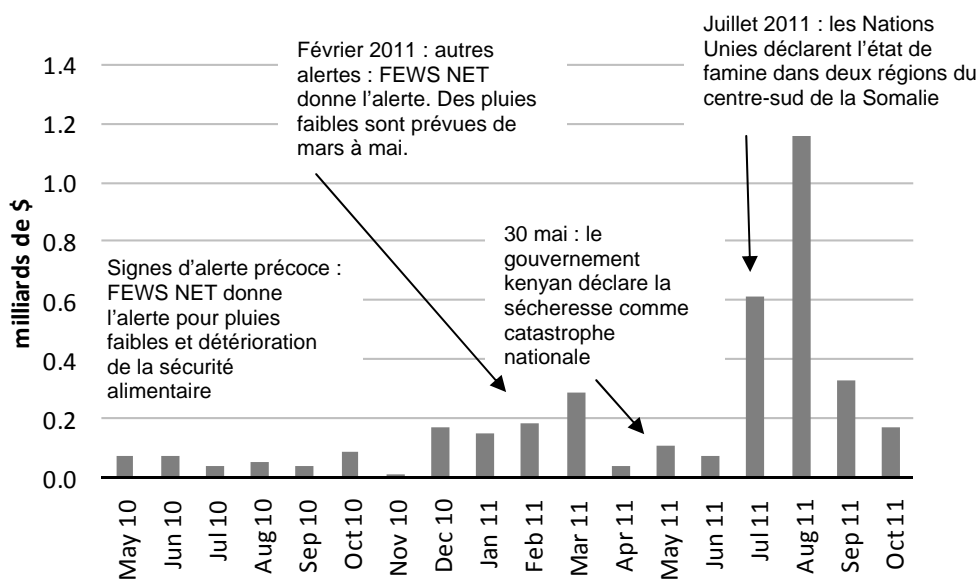
**Donateurs :** Les donateurs n'ont pas réagi assez rapidement pour apporter une solution adaptée aux besoins. La Figure 1 indique le niveau de financement humanitaire pour l'Éthiopie, le Kenya et la Somalie juste avant la crise. On peut constater une augmentation des fonds après les premières alertes fin 2010 et le Processus d'appel consolidé (CAP) des Nations-Unies (novembre 2010). Mais c'est seulement suite à la large couverture médiatique de juin/juillet 2011 et à la déclaration de l'état de famine en Somalie par les Nations Unies que les donateurs ont nettement augmenté les fonds disponibles.

*Ce sont les femmes qui souffrent le plus du retard de mise en œuvre des interventions. Il devient en effet plus coûteux de s'occuper de toute la famille et ce sont généralement les femmes qui se privent de nourriture. Selon certains témoignages, des femmes kenyanes nouent une corde ou un tissu autour de leur estomac pour tromper la faim, ce qui les expose à d'autres problèmes de santé<sup>18</sup>.*

De nombreux donateurs investissent déjà dans des solutions à long terme pour éradiquer les crises alimentaires. Quelques représentants des donateurs dans la région avaient également décelé et largement anticipé la crise. Par exemple, les principaux donateurs au Kenya (Commission européenne Aide humanitaire et Protection civile (ECHO), ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID) et Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)) se sont réunis en décembre 2010 pour coordonner leurs premières actions. Ainsi, Oxfam a pu bénéficier d'un financement de ECHO pour intervenir à Turkana (Kenya) en avril 2011, avec un déploiement rapide à plus grande échelle dès juillet. Il n'en reste pas moins que la plupart des donateurs ne sont pas parvenus à obtenir un financement suffisant de la part de leurs sièges avant que les taux de malnutrition n'atteignent des niveaux dangereux et avant la médiatisation de ce nouvel épisode de famine.

Un contexte particulier a encore compliqué la situation en Somalie, où la communauté internationale n'est pas parvenue à surmonter des préoccupations politiques pour accorder sa priorité aux questions humanitaires, si bien qu'Oxfam et Save the Children ont eu du mal à financer leurs actions dans le centre et dans le sud de la Somalie.

**Figure 1 : Financements humanitaires pour l'Éthiopie, la Somalie et le Kenya, de mai 2010 à octobre 2011**



Source : Système de suivi financier du Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA Financial Tracking Service)<sup>19</sup>

**Nations Unies** : L'appel humanitaire des Nations Unies de novembre 2010 a fortement sous-estimé le nombre de personnes ayant besoin d'une aide d'urgence. Cela est en partie dû au fait que la chronologie des appels des Nations Unies ne respecte pas les saisons dans la Corne de l'Afrique : les évaluations ont eu lieu en septembre, avant la maigre saison des courtes pluies (qui débute en temps normal en octobre) et n'ont pas tenu compte des prévisions météorologiques annoncées. En Somalie, les derniers appels étaient davantage axés sur le type de planification possible (au vu des partenaires et des difficultés d'accès) que sur le type de financement requis pour éviter la catastrophe, ce qui a pu donner une vue d'ensemble erronée des besoins dans le pays. L'appel consolidé (document essentiel pour débloquer les ressources à destination des donateurs) n'a été revu et corrigé que fin juillet 2011. Il est clair que ce retard a empêché le déploiement anticipé de la réponse humanitaire à plus grande échelle. En Somalie par exemple, le Processus d'appel consolidé (CAP) initial de 2011 a été évalué à 530 millions de dollars fin 2010<sup>20</sup>. Il a été révisé à plus de 1 milliard de dollars en août 2011<sup>21</sup>.

**Organisations nationales et internationales** : De nombreuses organisations, notamment Oxfam et Save the Children, ont commencé à intervenir localement dès décembre 2010 et ont essayé de sensibiliser la communauté internationale à l'imminence de la crise<sup>22</sup>. Mais même si certaines ont obtenu de meilleurs résultats que d'autres, la plupart des organisations n'ont pas suffisamment adapté leurs programmes pour pouvoir répondre aux besoins sur les six mois à venir et n'ont déployé leurs actions à plus grande échelle qu'après les maigres précipitations de mai 2011. Si Oxfam et Save the Children ne sont intervenus respectivement que fin juin et début juillet, certaines organisations avaient fait de cette crise leur priorité dès février<sup>23</sup>.

*Des problèmes de malnutrition temporaires peuvent avoir des répercussions définitives sur le développement. Selon une étude, la sécheresse et le conflit au Zimbabwe ont entraîné des retards de croissance chez certains enfants et ont nuit à leur scolarisation ou leur expérience professionnelle éventuelle, représentant une perte de revenus d'environ 14 % sur l'ensemble de leur vie.<sup>24</sup>*

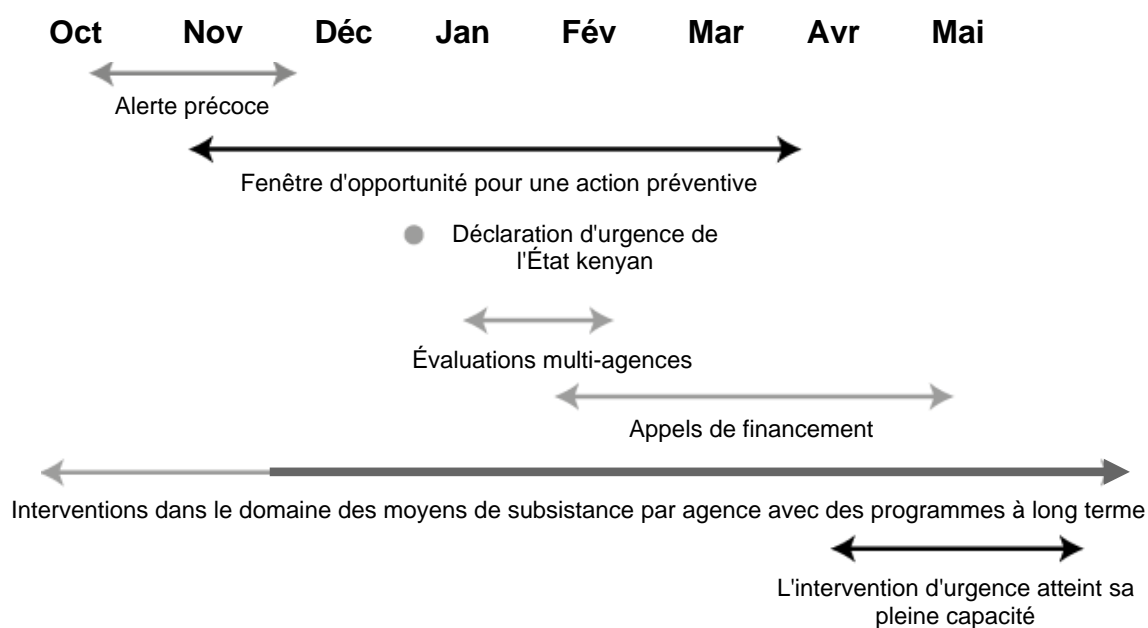
## Des opportunités manquées

Il a fallu que la crise atteigne un seuil critique (suite aux maigres précipitations de mars à mai, synonymes d'aggravation inéluctable de la faim) pour que le système humanitaire commence à apporter une réponse à la hauteur. Notons que ce système s'est alors mobilisé de manière adaptée, du moins en Éthiopie et au Kenya. Mais pourquoi ne sommes-nous pas parvenus à intervenir plus tôt, et donc plus efficacement ?

Il se peut que des événements locaux, régionaux et internationaux urgents, notamment le conflit en Somalie, les révolutions arabes (ou « Printemps arabe »), la récession mondiale, ainsi que d'autres facteurs comme le tremblement de terre et le tsunami au Japon, ou encore la lassitude des donateurs, aient retardé la réponse de la communauté internationale face à la sécheresse. Il est vrai que la communauté internationale a souvent tardé à répondre aux urgences découlant d'épisodes de sécheresse, comme au Sahel en 2005<sup>25</sup> et 2010<sup>26</sup>, et au Kenya en 2005–2006<sup>27</sup> et 2008–2009<sup>28</sup>.

Il est clair que nous n'avons pas su prévenir une crise lorsque nous en avons l'opportunité. La Figure 2 illustre la réponse apportée à la sécheresse de 2005–2006 au Kenya. Bien que les mois soient différents, le schéma reste très similaire à celui de la sécheresse de 2010–2011. Les actions d'urgence n'ont été déployées à plus grande échelle qu'à partir de juillet, alors que les taux de malnutrition avaient déjà considérablement augmenté. Dans la partie orientale de la province de Turkana au Kenya, le taux de malnutrition aiguë globale a atteint 37 % en mai, soit nettement plus que le seuil d'urgence établi à 15 %<sup>29</sup> et reste plus haut niveau de malnutrition enregistré dans cette région au cours de la dernière décennie<sup>30</sup>.

**Figure 2 : Réponse apportée à la sécheresse de 2005–2006 au Kenya**



Source : ODI<sup>31</sup>

#### Encadré 1 : Estimation du coût d'une réponse tardive

Il est impossible de savoir précisément combien de victimes a fait la crise. Selon une étude, elle aurait entraîné entre 50 000 et 100 000 décès, dont plus de la moitié parmi des enfants de moins de cinq ans<sup>32</sup>. Une réponse plus anticipée soutenant les moyens de subsistance, protégeant les revenus des foyers et favorisant les marchés auraient permis de réduire les taux de malnutrition. De même, des vies auraient pu être sauvées grâce à un plus grand approvisionnement en nourriture, en denrées alimentaires et en eau potable, et une meilleure prestation de services de santé.

Selon le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), le taux moyen de malnutrition aiguë dans le sud de la Somalie est passé de 16 % en août 2010 à 25 % en janvier 2011, pour atteindre le niveau record de 36 % en août 2011<sup>33</sup>. Cela signifie que les taux de malnutrition étaient déjà largement supérieurs au seuil d'urgence de 15 % et demandaient une intervention humanitaire dès fin 2010. Pourtant, cela n'a pas débouché sur une augmentation des financements<sup>34</sup>. Par exemple, le financement accompagnant le Processus d'appel consolidé (CAP) en Somalie pour le premier semestre 2011 était inférieur à celui des trois années précédentes. Il n'a été augmenté rapidement qu'une fois la famine déclarée par les Nations Unies. Aux premiers mois de la crise, Save the Children et Oxfam ont eu du mal à financer leurs actions en Somalie.

Une réponse anticipée, qui aurait permis d'épargner ne serait-ce qu'une infime partie de ces victimes, aurait sauvé la vie de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants. Le conflit qui sévit actuellement dans le pays et les problèmes d'accès dans le centre et au sud de la Somalie auraient rendu toute intervention anticipée difficile, mais pas impossible. Par exemple, Save the Children est intervenu auprès de plus de 280 000 personnes en Somalie, de plus d'un million en Éthiopie et de plus de 440 000 au Kenya. L'aide d'Oxfam a quant à elle bénéficié à 1,5 millions de personnes en Somalie, 300 000 en Éthiopie et environ un million au Kenya.

## Gérer les risques plutôt que les crises

### Les systèmes d'alerte précoce ont-ils fonctionné ?

Les systèmes d'alerte précoce analysent un ensemble de facteurs, dont les conditions météorologiques, l'agriculture, le bétail, les marchés et la nutrition, et sont améliorés en permanence pour offrir des prédictions toujours plus fiables. Ils fournissent régulièrement une multitude d'informations, largement accessibles. Par exemple, la classification IPC (Cadre intégré de classification) a constitué une avancée majeure en matière de système d'alerte précoce dans la Corne de l'Afrique. Les informations fournies peuvent être utilisées pour motiver une réponse, que ce soit le déploiement à plus grande échelle de programmes à long terme ou l'anticipation du besoin d'intervention d'urgence. Pourquoi cela n'a-t-il pas été le cas ?

Les systèmes d'alerte précoce peuvent sans doute être affinés pour tenir compte de la vulnérabilité chronique. Toutefois, il semble évident que ces systèmes avaient fourni des informations précises en temps utile, qui auraient dû permettre aux décideurs de prévoir une réponse et de la mettre en œuvre<sup>35</sup>. Les rapports du FEWSNET et du FSNWG ont été notés « très bons » à « excellents » pour avoir prévu avec précision la gravité et l'arrivée de la crise.

Tandis que les alertes précoces étaient claires, l'échelle (le nombre de personnes concernées) et la gravité de la crise ont toutefois surpris beaucoup de monde. Cela est en partie dû au fait que les évaluations des besoins effectuées par les agences des Nations Unies ou les États (ces évaluations sont déterminantes pour l'intervention des donateurs) sont publiées plusieurs mois après leur réalisation et, surtout, elles n'intègrent pas de prévisions en tenant compte de l'évolution de la situation. Ainsi, l'appel pour la Somalie lancé par les Nations Unies en novembre 2010 présentait des chiffres plutôt faibles par rapport au nombre de personnes susceptibles d'avoir besoin d'aide en 2011 et n'a pas suffisamment reflété les prévisions concernant La Niña.

Au final, les systèmes d'alerte précoce ont fonctionné, mais les décideurs ont choisi de ne pas réagir. Ces systèmes nécessitent peut-être certains ajustements (l'expérience suggère qu'ils sont plus susceptibles d'être utilisés correctement si les décideurs y voient un enjeu<sup>36</sup>), mais le problème fondamental n'est pas le système. Les décideurs doivent être encouragés à développer un système auquel ils réagiront.

### La nécessité d'inciter à une réponse anticipée

Pourquoi existe-t-il une telle réticence vis-à-vis d'une réponse anticipée ? Cela pourrait s'expliquer par :

- la crainte de mal faire, avec des enjeux en termes de risques



financiers et de réputation ;

- la crainte d'être trop interventionniste, nuisant aux capacités des communautés à faire face par elles-mêmes ;
- la lassitude (« il y a des sécheresses tous les ans ») encourageant une attitude résignée face aux niveaux élevés de malnutrition chronique et une incapacité à réagir face aux déclencheurs de crise.

À ces facteurs peuvent venir s'ajouter des problèmes politiques et sécuritaires.

Le choix de répondre ou non est au final un choix politique. Les États considèrent souvent la déclaration d'urgence comme un signe de faiblesse, en particulier lorsque l'autonomie alimentaire est en jeu. Les agences humanitaires peinent alors à qualifier la situation d'urgence. Une réponse anticipée est plus susceptible d'être fournie lorsqu'il existe des liens clairs avec les personnes directement frappées par la crise alimentaire. C'est pourquoi une démocratie multipartite et une presse libre sont nécessaires, mais pas toujours suffisantes pour les personnes politiquement marginalisées<sup>37</sup>. Il est essentiel que la société civile soit active et fasse entendre sa voix pour veiller à ce qu'un défaut d'intervention ait un prix politique.

Pour les donateurs, leur relation avec les États est un facteur déterminant pour une réponse anticipée. Bien que l'aide humanitaire doive être exempte de toute conditionnalité politique, des différences politiques peuvent fortement retarder la réponse, comme en Somalie en 2011.

Les décideurs doivent comprendre et prendre pleinement conscience des conséquences de leur choix : répondre de manière anticipée et engager des ressources d'après les prévisions, prenant ainsi un risque financier modeste, ou attendre d'être sûrs, risquant ainsi la perte de nombreuses vies et de moyens de subsistance, pour finir par dépenser davantage en finançant une réponse tardive.

### **La réponse anticipée exige d'agir malgré l'incertitude**

Tous les acteurs humanitaires (États, agences des Nations Unies, donateurs, ONG opérationnelles) veulent être sûrs de l'étendue et de la gravité d'une crise alimentaire imminente avant de répondre de manière appropriée. Le système humanitaire international ne devient totalement opérationnel qu'une fois atteinte la phase 4 (« Urgence ») de la classification IPC (Integrated Phase Classification)<sup>39</sup>. Mais il est évident qu'une réponse plus anticipée est indispensable pour sauver des vies et préserver les moyens de subsistance. Des niveaux élevés de mortalité et de malnutrition sont des indicateurs clairs de l'existence d'une crise, ils ne constituent pas une alerte précoce.

Mais surtout, le fait d'attendre que l'urgence soit totalement installée implique que les risques et les conséquences de l'inaction sont supportés par les personnes vulnérables elles-mêmes.

Agir sur la base de prévisions plutôt que d'après des données avérées exige d'accepter l'incertitude<sup>40</sup>. Actuellement, l'incertitude freine trop

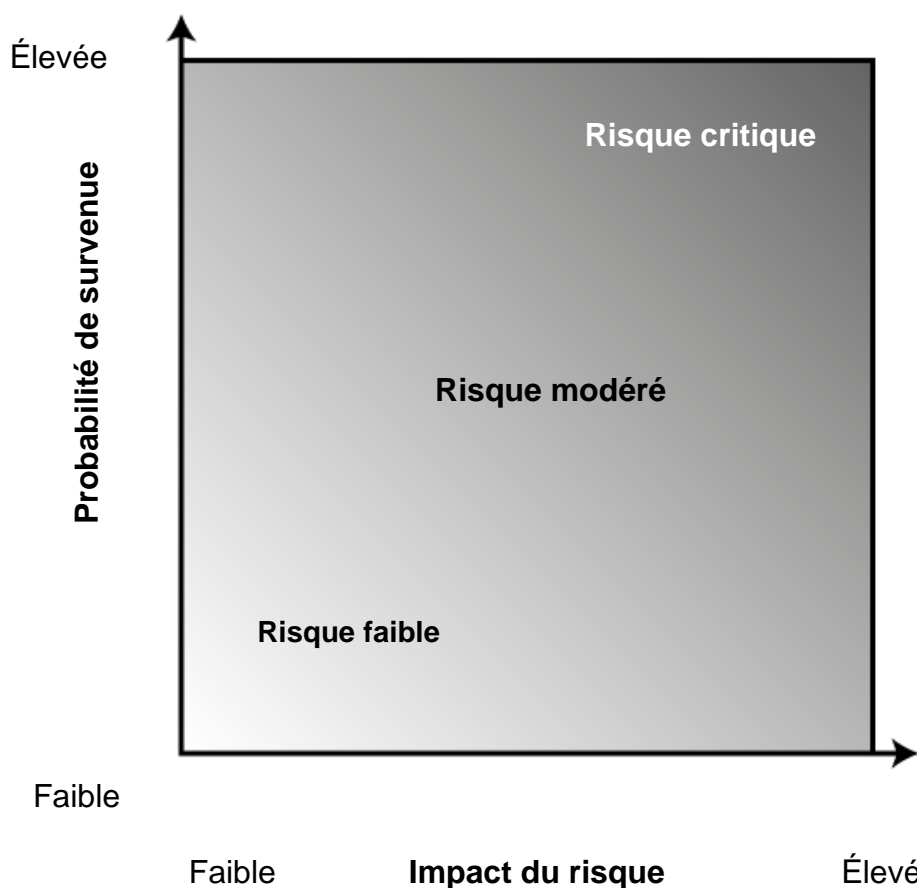
*« Pour utiliser les informations d'alerte précoce le plus efficacement possible, les décideurs doivent accepter... l'incertitude. Et il n'est pas simple de l'accepter. »*

Chris Hillbruner, spécialiste des alertes précoces dans le domaine de la sécurité alimentaire auprès du FEWSNET<sup>38</sup>

souvent l'action. Une étude réalisée au Kenya a révélé que, si les prévisions permettent de prépositionner des stocks alimentaires, les décideurs nationaux s'y fient rarement pour déployer une réponse à plus grande échelle<sup>41</sup>.

Les prévisions impliquent qu'il y ait incertitude. Elles s'appuient inévitablement sur des données incomplètes et teintées de jugement ; plus l'alerte est précoce, moins elle est susceptible d'être précise. Pour autant, il n'est pas impossible de quantifier le niveau d'incertitude : les techniques standard de gestion des risques nous permettent de convertir cette incertitude en risque, qui peut ensuite être géré et minimisé. La Figure 3 illustre le niveau de risque en fonction de son impact et de la probabilité de sa survenue. Il apparaît clairement que les risques les plus dangereux sont ceux ayant l'impact le plus lourd et la plus forte probabilité de survenir. Il convient d'intervenir en priorité et de porter le plus d'attention sur ces risques.

**Figure 3 : Impact du risque/probabilité type**



Source : Mind Tools<sup>42</sup>

En appliquant cette logique, il serait clairement apparu dès janvier 2011 que la probabilité élevée de pluies insuffisantes entre mars et mai dans la Corne de l'Afrique, amplifiée par l'absence de précipitations fin 2010, allait constituer un risque critique auquel il fallait réagir immédiatement.

L'État kenyan a explicitement reconnu que la réponse est réactive et dominée par la gestion de crise, plutôt qu'anticipée et axée sur la gestion préventive des risques<sup>44</sup>.

*« La technologie [d'alerte précoce] a distancé les systèmes de réponse. »*

Chris Funk, climatologue auprès du FEWSNET<sup>43</sup>

Les principes de réduction et de gestion des risques sont bien acceptés dans d'autres domaines, tels que l'assurance (système dans lequel les cotisations en amont sont considérées comme une approche responsable pour prévenir des lourdes pertes en cas de crise) et les campagnes de vaccination publiques (pour prévenir les épidémies et réduire les coûts médicaux). Ces principes doivent être intégrés dans les réponses d'urgence à court terme, ainsi que dans les programmes d'investissement public et de développement à plus long terme.

### **Définition de déclencheurs pour une réponse plus anticipée**

Alors que de nombreuses personnes sur le terrain, notamment les communautés elles-mêmes, étaient conscientes de l'imminence de la crise dès janvier/février 2011, elles ne sont pas parvenues à trouver écho auprès des acteurs ayant le pouvoir décisionnel en matière de financement et d'attribution d'autres ressources. Comment cela devrait-il se passer ?

L'identification d'un problème potentiel par les systèmes d'alerte précoce devrait immédiatement déclencher un processus d'étude complémentaire (un suivi détaillé pouvant être utilisé pour élaborer des interventions) et l'opérationnalité des plans d'urgence. Ces plans doivent définir clairement les responsabilités et le calendrier de chacun. Toutefois, l'interprétation de ce dernier point varie encore aujourd'hui. L'USAID encourage l'utilisation de déclencheurs, mais laisse leur élaboration au soin de chaque organisation opérationnelle<sup>45</sup>. Nous avons besoin d'une approche commune quant à l'utilisation des déclencheurs, de sorte que les décideurs sachent exactement ce qu'ils doivent faire en cas de détérioration de la situation, et qu'ils connaissent les conséquences s'ils n'agissent pas malgré ces déclencheurs.

Tous les acteurs doivent œuvrer ensemble au développement d'un système de déclencheurs qui :

- reconnaît l'État comme le principal garant de la satisfaction des besoins alimentaires des citoyens (dans la mesure du possible) ;
- reflète les niveaux élevés de malnutrition chronique dans certaines régions ;
- reflète la progression exponentielle, et non linéaire, de la malnutrition (voir l'encart ci-contre) ;
- ne donne pas lieu à des interventions qui nuisent à la capacité des communautés à faire face par elles-mêmes ;
- est adapté au contexte spécifique des différentes zones de moyens de subsistance ;
- est décidé entre les différents acteurs, de la même manière que le cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC, Integrated Food Security Phase Classification) a développé une approche standardisée.

L'entente sur les déclencheurs de réponse n'engendrera pas un

*La malnutrition et la mortalité augmentent de façon exponentielle lorsqu'une crise survient, plutôt que de progresser de manière linéaire<sup>46</sup>. Autrement dit, une fois les seuils de crise atteints, il faut s'attendre à voir la situation se détériorer encore plus rapidement et l'action d'urgence être dépassée par les événements.*

système d'alerte automatique (ce n'est pas une panacée), mais il s'agira d'un outil important pour promouvoir une réponse anticipée. Il y aura certainement toute une palette de déclencheurs appelant différentes sortes de réponse. Ainsi, par exemple, le déclencheur pourra dans un premier temps initier un processus de plaidoyer, puis, si la situation se détériore, engendrer une réponse dans le domaine des moyens de subsistance, et enfin une réponse en matière d'alimentation/nutrition.

## À quoi ressemble une réponse anticipée ?

### Adaptation des programmes à long terme

Les programmes à long terme sont les plus à même de répondre aux prévisions de crises : il existe des liens établis avec les communautés permettant de bien appréhender les vulnérabilités et les difficultés ; des employés et/ou des partenaires sont présents sur place ; ils sont dans une position reconnue, avec des donateurs disposant de fonds ; leur travail a fait l'objet de négociations avec les organes gouvernementaux.

Une sécheresse peut entraver les travaux de développement, réduisant à néant les avancées réalisées dans ce domaine. Pourtant, les travaux de développement sont trop rarement conçus pour résister aux catastrophes naturelles et trop souvent, le suivi et l'évaluation ne s'appuient pas sur la réduction des risques. Au lieu de cela, les programmes à long terme devraient devenir plus sensibles aux risques de sécheresse et chercher à réduire la vulnérabilité en luttant contre les facteurs de risques sous-jacents.

Lorsque l'analyse des risques est prise en compte dans la conception des programmes à long terme, à l'aide d'une approche DCM (Gestion des cycles de sécheresse) ou d'autres outils similaires, les sécheresses peuvent être considérées comme une composante à part entière du système de moyens de subsistance, plutôt que comme un choc inattendu. L'impact des différents scénarios de sécheresse sur les programmes peut être évalué, et une série d'interventions peut être planifiée pour permettre l'adaptation des programmes aux changements de contexte<sup>48</sup>.

Les deux études de cas suivantes illustrent la manière dont un travail à plus long terme peut s'adapter à une situation de sécheresse qui empire.

*Les dépenses globales pour la prévention des risques de catastrophes s'élevaient à 835 millions de dollars en 2009, soit à peine 0,5 % de l'APD annuelle totale.*

Global Humanitarian Assistance Report 2011<sup>47</sup>

Encadré 2 : Étude de cas : programme intégré d'Oxfam dans la province de Turkana

Oxfam intervient depuis des dizaines d'années dans la province de Turkana (Kenya) et a entrepris une évolution stratégique de ses programmes en 2007 afin d'allier interventions humanitaires et activités de développement. Les principaux éléments du programme sont :

**Promotion des moyens de subsistance** pour renforcer la résilience aux chocs et lutter contre la pauvreté en donnant davantage de pouvoir aux populations pastorales sur les marchés, par le biais de l'organisation et du renforcement des associations de négoce de bétail. Cela leur a non seulement donné plus de force collective pour obtenir de meilleurs prix sur les produits, mais a également renforcé les compétences des populations pastorales en matière de gestion financière et de pratiques d'élevage. Le plaidoyer a également été déterminant pour promouvoir l'aide de l'État en faveur des moyens de subsistance dans ces régions politiquement

marginalisées.

- **Protection sociale** : la pauvreté est si importante dans ces régions que la promotion des moyens de subsistance ne suffisait pas à elle seule. L'État doit fournir un mécanisme de sécurité pour permettre aux populations pastorales de prendre des risques, d'absorber les chocs et de faire face aux effets de l'insécurité alimentaire chronique. Le plaidoyer en faveur de l'extension de la protection sociale et de la mise en œuvre de programmes efficaces est essentiel. Oxfam travaille avec l'État kenyan et le DFID pour mettre en œuvre le programme HSNP (Hunger Safety Net Programme) dans deux des quatre districts.
- Répondre aux besoins en situation d'insécurité alimentaire aiguë de manière à soutenir et à contribuer durablement à l'économie locale : les programmes de transfert d'espèces sont conçus à l'aide d'EMMA (Cartographie et analyse d'urgence du marché) pour soutenir le système de marché local et permettre une reprise plus rapide et plus fluide après la crise. En 2011, il a été observé que les effets combinés d'un pouvoir d'achat réduit (du fait de la perte de bétail) et de l'augmentation du prix des denrées alimentaires exigeaient des versements d'espèces aux plus vulnérables afin de renforcer le pouvoir d'achat, ainsi qu'une attribution financière exceptionnelle pour les fonds de roulement des marchands pour les aider à renouveler les stocks en ces périodes de coûts élevés des denrées alimentaires et du transport<sup>49</sup>. Les versements en espèces peuvent et doivent être utilisés pour renforcer le rôle et le statut des femmes à la fois au sein du foyer et dans les communautés<sup>50</sup>.

### Encadré 3 : Étude de cas : utilisation des modificateurs de crise par Save the Children en Éthiopie

En Éthiopie, Save the Children a supervisé un consortium d'agences mettant en œuvre le programme Pastoralist Livelihoods Initiative II (Initiative pour les moyens de subsistance des éleveurs II) de l'USAID, qui recourt à un modificateur de crise, financé par l'OFDA (Office of Foreign Disaster Assistance). Une fois déclenché, il débloque des fonds pour que l'action humanitaire réponde à la crise, rendant ainsi le programme très flexible.

Cela permet d'adopter des approches telles que DCM (Drought Cycle Management), qui comprend quatre phases distinctes : « développement normal et préparation », « alerte », « réponse d'urgence » et « reprise ». Save the Children a constaté qu'au lieu de procéder par interventions distinctes dans chaque phase, il est important de poursuivre les interventions de développement normales dans toutes les phases, avec des projets tels que la santé, l'éducation et la protection, qui donnent des résultats complémentaires et renforcent la résilience.

De nombreux mécanismes de financement ne soutiennent qu'une phase spécifique de ce cycle, par exemple uniquement la réponse ou la réhabilitation. Bien que les agences aient la possibilité de combiner différentes sources de donateurs pour couvrir les quatre phases, il est préférable de bénéficier d'un financement flexible incluant des modificateurs de crise, permettant de couvrir les différentes phases en fonction des besoins.

## Intervention humanitaire anticipée

L'intervention humanitaire anticipée, qui vise à réduire le risque de catastrophe naturelle, allie efficacité et rentabilité pour lutter contre les facteurs sous-jacents qui rendent les populations vulnérables. Il serait simpliste de partir du principe qu'il existe un rapport coût–bénéfices transversal (souvent estimé à 1:4 ou 1:7), mais des études ont démontré qu'une prévention adéquate sauve des vies et permet de réaliser des économies.<sup>51</sup> Par exemple, une étude réalisée dans le nord du Kenya a révélé qu'il était trois fois plus coûteux de reconstituer le noyau reproducteur des troupeaux que de garder les animaux en vie en assurant leur alimentation. Et dans la région éthiopienne d'Afar, la reconstitution du cheptel de moutons et de chèvres a coûté au moins 6 fois plus que l'apport d'aliments complémentaires ; ce rapport atteint même 14 pour 1 pour les élevages bovins<sup>52</sup>. Soutenir les personnes au sein de leurs foyers (et non dans des camps) est nettement plus économique et permet en outre de réduire leur vulnérabilité.

Pour une approche axée sur la réduction des risques, le système humanitaire doit élaborer un ensemble de mesures pouvant être mises en œuvre en réponse aux déclencheurs précoces d'action. L'IPC a créé un tableau simple présentant un cadre de réponse stratégique adapté à chacune des cinq phases<sup>53</sup> et constituant une référence pratique. La feuille de route pour les interventions agricoles et alimentaires en Éthiopie pour les différentes phases de la sécheresse de 2011 a également été un guide utile. La multiplication de telles actions impliquant les donateurs renforcerait la confiance de ces derniers et les encouragerait à explorer d'autres pistes que l'aide alimentaire à laquelle ils sont habitués.

Des interventions humanitaires qui devraient être lancées d'après les prévisions :

*Des interventions adéquates en temps utile : l'acheminement par citerne de 5 litres d'eau par jour (quantité de survie uniquement) aux 80 000 habitants de Harshin, en Éthiopie, pendant cinq mois coûte plus de 3 millions de dollars, contre 900 000 dollars pour réactiver tous les programmes locaux d'approvisionnement en eau (actuellement non opérationnels)<sup>54</sup>.*

- Interventions de protection des moyens de subsistance, afin de préserver les ressources essentielles. Cela inclut la vaccination et le soin des animaux, la remise en état et la maintenance des points d'eau pour le troupeau, ainsi que la réduction du troupeau.
- Interventions impliquant une importante période de latence : s'il est probable que des distributions alimentaires seront nécessaires, le processus de mobilisation des ressources et d'organisation de la logistique doit être lancé d'après les évaluations anticipées, les quantités pouvant être révisées ultérieurement.
- Les options « sans regrets » : mesures renforçant les capacités et la préparation aux catastrophes naturelles, mais n'ayant aucun effet négatif, même si les pires scénarios ne se réalisent pas (soit parce que le coût est très faible, soit parce que ces mesures renforceront la résilience). Cela inclut des activités telles que :
  - la mise en place de systèmes de ressources humaines (rédaction de descriptions de postes, évaluation des

besoins en personnel, publication d'éventuels offres de postes à pourvoir, développement et renforcement des capacités techniques, de soutien professionnel et de leadership) ;

- la prise de contact avec des donateurs existants ou potentiels et la rédaction de propositions sommaires pour la réponse, basées sur un suivi régulier et une analyse des tendances ;
  - l'entretien de liens avec des partenaires du secteur privé, en établissant par exemple des accords préalables avec les sociétés de transfert d'argent, ou en initiant des procédures de soumission ;
  - le développement et le renforcement des capacités des partenaires locaux ;
  - l'établissement de relations avec toutes les parties concernées : les partenaires, les autorités locales et les femmes, les hommes et les enfants des communautés ;
  - les mesures pratiques telles que l'évaluation des opérations de forage, le prépositionnement des stocks, les évaluations de marché, le recensement des capacités et de la couverture des marchands, etc.
- Les mesures de financement flexibles qui impliquent un niveau de dépenses proportionnel à la probabilité que la crise survienne. Les projets doivent être conçus et lancés avec un financement de départ limité, mais suffisant, assorti d'un engagement à débloquer des ressources plus substantielles en fonction de l'évolution de la crise. Les donateurs pourraient s'engager en faveur d'un projet donné à certaines conditions préétablies, avec un plafond de dépenses, avant que la situation ne soit qualifiée d'urgence. Cela nécessitera une gestion minutieuse des attentes parmi les bénéficiaires potentiels.

Les questions hommes/femmes sont déterminantes pour la réussite et la viabilité de ces interventions. Par exemple, l'alimentation complémentaire des animaux doit être orientée de sorte à bénéficier aux membres les plus pauvres de la communauté, notamment les femmes, et les programmes de rémunération du travail en espèces/denrées alimentaires doivent tenir compte des autres tâches assurées par les femmes<sup>55</sup>.



## Adaptation des systèmes pour une réponse anticipée

Pour apporter une réponse anticipée, nous devons nous affranchir de la distinction traditionnelle entre développement et action humanitaire. Cette approche, avec différents employés, mandats, ensembles de compétences, calendriers, budgets et bénéficiaires, n'est pas valable dans une région telle que la Corne de l'Afrique. Pour accroître l'efficacité du système d'aide, il convient de combler ce fossé artificiel.

### Investir dans l'humain...

Il faut des employés et des partenaires compétents et expérimentés, capables d'intégrer l'analyse des risques dans leur travail et, par conséquent, d'adapter leur action et la manière dont ils interviennent selon l'évolution de la situation et des besoins. Tous les acteurs humanitaires et du développement doivent investir dans l'humain afin que notre personnel puisse analyser des données, identifier des risques, évaluer des tendances, réaliser des évaluations et utiliser ces informations pour déceler toute détérioration de la situation, le tout afin de déclencher une réponse plus anticipée et de pousser les décideurs à agir.

Les agences opérationnelles doivent cultiver un esprit de vigilance et de préparation au sein de leurs équipes afin d'adopter une approche plus dynamique de la gestion des risques et de mieux s'adapter, quelle que soit la crise. À l'instar de la gestion des risques sécuritaires dans le cadre d'une intervention dans un environnement à risque, il est essentiel d'étudier et de gérer les autres types de risques.

Cela peut paraître simpliste, mais il faut changer de manière radicale le mode de recrutement du personnel, notamment pour ce qui est des responsables, et renforcer leurs capacités. Très peu de cadres supérieurs ont une expérience solide à la fois dans le domaine de l'urgence et du développement. Eux-mêmes, ainsi que d'autres, peuvent avoir besoin d'une formation continue poussée et d'une supervision particulière pour optimiser leurs compétences et leur compréhension, ainsi que de systèmes de soutien appropriés. Ces efforts doivent s'appuyer sur les initiatives existantes, dont l'ELRHA (réseau international d'échanges et de recherches du secteur humanitaire)<sup>56</sup> et le projet Emergency Capacity Building (projet de renforcement des capacités d'urgence)<sup>57</sup>.

Le renforcement de la capacité de l'État est aussi un défi de taille qui implique un investissement sur le long terme et de nouvelles formes de partenariats. Cependant, la mise en place d'ateliers de formation exceptionnels supervisés par des ONG et la mise à disposition de fonds sans appui technique suffisant (comme cela s'est produit avec certains donateurs importants ou avec les Nations Unies) ne permettent pas d'atteindre le niveau de capacités requis.

Un plus grand investissement dans les efforts communs déployés sur le long terme pour développer la capacité de l'État en matière de gestion des risques de catastrophes et de coordination, mais également pour optimiser les activités de développement sur le long terme, aide à renforcer la résilience. Cela ne peut être réalisé sans une action concertée : les Nations Unies, les États, les donateurs et les organisations opérationnelles doivent débloquer des ressources conséquentes en faveur d'un plan de développement intensif des capacités d'organisation et de personnel dans le cadre d'une stratégie à long terme.

### **... et dans les structures, la stratégie et les systèmes**

La réussite des programmes dans des contextes à risques nécessite de faire évoluer d'autres aspects de l'organisation, comme les structures, les systèmes et la stratégie.<sup>58</sup>

Les structures sont une composante majeure : généralement, les organisations distinguent le développement de l'action humanitaire. Que peut-on faire de manière proactive pour dépasser l'approche en silo ? Les stratégies humanitaires et de développement sont souvent élaborées séparément, alors qu'une approche de la gestion des risques exige une réflexion et une planification communes. Lorsque les structures sont divisées de manière institutionnelle, une véritable approche coordonnée et intégrée, incluant différents mécanismes de coopération directe, de programmation et de mise en œuvre conjointes (associés à des cycles de formation partagés), peut aider à associer développement et intervention d'urgence.

### **Un financement plus flexible et plus réactif**

Ni les flux de financements humanitaires, ni ceux du développement ne sont parfaitement adaptés aux situations de vulnérabilité chronique survenant régulièrement dans la Corne de l'Afrique, où la situation oscille souvent entre urgence humanitaire et développement.

- Les programmes humanitaires sont à court terme, et donc ne permettent pas d'établir une planification à long terme. Ils sont souvent assez flexibles en termes d'approche des programmes et de capacité à moduler les dépenses. Par exemple, une récente subvention ECHO au Kenya a permis à Oxfam de passer successivement des vaccinations des troupeaux à la réduction de ces derniers et à l'alimentation complémentaire, pour une réponse flexibles dans un contexte changeant.
- Les programmes de développement se déroulent sur le long terme, mais sont moins flexibles. Les agences de mise en œuvre doivent prédire leurs dépenses dès le départ, avec une réserve bien souvent minime (pour l'UE, celle-ci est au maximum de 5 %). Cela vise à promouvoir la redevabilité, mais a également pour effet de réduire la flexibilité et les marges de manœuvre des programmes.

Certains donateurs pour l'aide d'urgence ont consenti à des efforts considérables pour être plus flexibles, avec des mécanismes de

financement innovants en faveur de la reprise et de la résilience. ECHO, par exemple, a explicitement reconnu la valeur d'une réponse anticipée dans sa décision régionale sur la sécheresse dans la Grande Corne de l'Afrique<sup>59</sup>. Sur le plan du développement, le très innovant modificateur de crise de l'USAID en Éthiopie permet à un programme à long terme de changer de braquet, en accédant au fonds d'urgence de l'OFDA (Office of Foreign Disaster Assistance, ou Bureau d'assistance internationale aux désastres, agence du gouvernement des États-Unis) pour l'action humanitaire, afin de préserver les avancées en matière de développement pendant les périodes de choc. D'autres donateurs devraient s'inspirer de ces modèles.

Un troisième flux de financement a été envisagé. Distinct du financement humanitaire et de développement, celui-ci est précisément destiné aux situations de vulnérabilité chronique telles que celles de la Corne de l'Afrique. Toutefois, il risquerait d'élever de nouvelles barrières entre les approches de programme et pourrait engendrer un manque d'appropriation et de responsabilisation pour les interventions dans ces contextes. Une autre solution est préférable : que les donateurs (dont le fonds central des Nations Unies pour les interventions d'urgence) réétudient leurs mandats et leurs protocoles pour les flux de financement et continuent de repousser les limites, afin de pouvoir débloquer rapidement des fonds suffisants pour encourager une réponse anticipée. C'est ce qu'exigent les principes des bonnes pratiques pour l'aide humanitaire<sup>60</sup>.

Les processus de financement rapides sont essentiels pour réduire les délais de lancement et pour promouvoir des programmes flexibles. Il existe plusieurs exemples de bonnes pratiques allant dans ce sens. C'est notamment le cas de la flexibilité dont a fait preuve ECHO en 2011, garantissant le financement de manière anticipée et permettant une montée en puissance rapide avec un minimum de révision des propositions. On peut également citer le fonds d'intervention d'urgence de l'Agence suédoise de développement, qui permet de débloquer des fonds rapidement et avec une grande flexibilité après approbation du programme, allégeant ainsi la charge administrative. Mais les donateurs pourraient faire encore mieux pour rationaliser et normaliser le processus de financement.

# Conclusions et recommandations

Les prévisions concernant l'impact de la sécheresse de 2010–2011 dans la Corne de l'Afrique étaient claires, et il aurait été possible de prévenir de nombreuses conséquences désastreuses. Les souffrances, le nombre de décès et le coût financier auraient pu être réduits si les systèmes d'alerte précoce avaient déclenché une réponse plus rapide et de plus grande ampleur.

Nous avons assisté à de nombreux signes encourageants : des États de la région se sont ainsi engagés à préparer et à mettre en place des stratégies nationales lors du Sommet de Nairobi en septembre 2011<sup>61</sup> ; les acteurs arabes et islamiques se sont concertés avec les Nations Unies en septembre pour redéfinir la vision pour la Somalie ; la crise a donné un nouveau souffle au Plan d'action pour la Corne de l'Afrique<sup>62</sup> ; et nombreux sont les acteurs à tirer des enseignements du DEC et d'autres évaluations.

Ensemble, la communauté d'aide internationale et les États doivent profiter de la dynamique et opérer des changements dès maintenant, afin de réagir plus rapidement et plus efficacement à la prochaine situation d'urgence pour protéger les personnes vulnérables et remplir les objectifs de la Charte pour éradiquer la faim. Une nouvelle crise alimentaire menace déjà dans le Sahel. Il est donc urgent de tirer parti de l'expérience acquise.

## Recommandations

### 1 Une gestion des risques plutôt que des crises

- **Tous les acteurs** doivent revoir leur approche vis-à-vis de la prévention de la sécheresse et ne doivent pas attendre la confirmation de la catastrophe pour intervenir. Tout attentisme pourrait se révéler dévastateur pour de nombreuses vies et pour les moyens de subsistance.
- **Tous les acteurs** et les spécialistes des alertes précoces doivent développer une approche commune concernant les **déclencheurs d'action précoce** qui seront utilisés à la fois par les acteurs de l'humanitaire et du développement, lesquels exhortent les décideurs en amont à agir rapidement.

### 2 Une réponse plus précoce à la sécheresse

**Les États** doivent :

- reconnaître leur responsabilité première vis-à-vis des besoins de sécurité alimentaire, en assurant un **leadership politique** dans la lutte contre la sécheresse ;
- signer la Charte pour éradiquer la faim.

**La communauté d'aide internationale** doit s'affranchir des réponses à court terme et des « opérations pompier ». Elle doit :

- intégrer la réduction des risques dans tous ses travaux, via une approche DCM (Drought Cycle Management) ou à l'aide d'outils similaires, pour permettre aux **interventions de développement à long terme de s'adapter** à des contextes variables ;
- entreprendre une **action humanitaire préventive** en se basant sur des prévisions, en incluant la protection des moyens de subsistance, des options « sans regrets » et des mesures flexibles avec un niveau de dépenses proportionnel à la probabilité et à l'impact du risque ;
- veiller à ce que les systèmes nécessaires soient en place pour intégrer la gestion des risques dans ses interventions sur l'ensemble du cycle humanitaire et de développement, par le biais d'**investissements importants dans les ressources humaines** et dans les organisations partenaires, ainsi qu'en **rénovant les structures et les systèmes organisationnels** ;
- travailler étroitement avec des structures communautaires traditionnelles organisées autour des anciens et des chefs religieux, ainsi que des groupes de femmes et d'autres groupes communautaires influents.

**Les donateurs** doivent :

- proposer un **financement plus flexible et plus réactif** en intégrant des modificateurs de crise dans les attributions pluriannuelles destinées au développement, afin de construire une réponse aux crises récurrentes dans les programmes de développement, et en veillant à ce que le financement humanitaire contribue à une réponse préemptive ou anticipée ;
- proposer un fonds d'urgence flexible et pluriannuel là où la situation le permet, par exemple en Somalie ;
- signer la Charte pour éradiquer la faim.

# Annexe 1 : Plus jamais : une charte pour éradiquer la faim

En 2011, plus de 13 millions de personnes en Afrique de l'Est ont été touchées par l'une des pires crises alimentaires du 21<sup>ème</sup> siècle.

En 2012, les premiers signes d'une crise alimentaire grave s'annoncent en Afrique de l'Ouest.

Ces crises, comme celles qui sont arrivées en Afrique du Sud, en Asie Centrale et au-delà, entraînent plus de pauvreté, de souffrance et de perte des moyens de subsistance chez les populations.

A coté, plus de 2,6 millions d'enfants meurent chaque année de malnutrition, soit 1/3 des enfants dans le monde.

Il faut une action urgente, maintenant, pour empêcher que d'autres crises alimentaires n'arrivent.

Les crises alimentaires sont prévisibles et évitables : nous savons déjà ce qu'il faut faire pour éviter ce genre de tragédie.

Nous connaissons les mesures à prendre pour prévenir les souffrances de cette ampleur.

Il est inacceptable que des femmes, des hommes et des enfants meurent de faim. Il nous incombe à tous de faire en sorte que cela ne se reproduise plus.

## **1. Corriger les défauts du système international de réponse aux situations d'urgence**

Des systèmes d'alerte précoce sont déjà en place dans toute l'Afrique de l'Est. Des signes clairs avaient annoncé l'arrivée de la crise, mais ils ont été pratiquement ignorés, comme pour tant d'autres catastrophes passées. Un programme d'action à grande échelle visant à prévenir les crises les plus graves n'a pas été mis en place à temps. Attendre que les crises se produisent avant d'agir coûte à la fois des vies et de l'argent. C'est une erreur de voir une crise arriver et de ne rien faire pour l'empêcher. Le système, notamment les Etats, les donateurs, les agences des Nations unies et les fonds comme le Fonds central des Nations unies pour les interventions d'urgence (CERF), doit être suffisamment flexible pour répondre aux changements de situation en menant les interventions adéquates au bon moment. Il n'y a pas de solution toute faite, mais tous ces engagements conjugués – une fois adoptés – contribueront à améliorer le système et à briser le cycle des crises.

- Nous nous engageons à lier les signes d'alerte précoces de catastrophes, apolitiques et basés sur les besoins, à des réponses opportunes et appropriées avec les donateurs, en soutenant les plans de préparations nationaux et communautaires et les capacités permettant de prévenir les conséquences les plus graves des catastrophes comme la malnutrition sévère.
- Nous nous engageons à soutenir une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies prévoyant le versement de fonds du CERF dès les premiers signes d'alerte

pour répondre aux besoins émergents et soutenir les interventions immédiates, au moyen de processus transparents qui garantissent que les fonds parviennent à ceux qui sont affectés le plus rapidement que possible.

- Nous nous engageons à soutenir les plans de préparation nationaux et communautaires, les capacités et les activités conformes aux principes humanitaires pour prévenir les conséquences les plus graves des catastrophes comme la malnutrition sévère.

## **2. Soutenir la production alimentaire locale**

Des décennies de sous-investissement aux petits producteurs de denrées alimentaires et la gestion inefficace des ressources naturelles ont beaucoup contribué à la crise en Afrique de l'Est qui frappe durement les éleveurs. De manière générale, les investissements à long terme en faveur de l'agriculture et de son adaptation aux risques liés au climat ont été inadéquats pour soutenir les plus pauvres à se nourrir et à contribuer davantage à leurs économies nationales. Placer l'adaptation au changement climatique et la réduction des risques de catastrophe au centre des approches de développement doit être une priorité absolue. L'incapacité à agir coûte chaque jour des vies alors au moment même où les gens se battent pour affronter les chocs comme le changement climatique et la flambée des prix des aliments. Il faut que cela change.

- Nous nous engageons à honorer de toute urgence et sans tarder les promesses que nous avons prises dans le cadre de l'Initiative d'Aquila sur la sécurité alimentaire (IASA).
- Nous nous engageons à accepter un plan à long terme, après l'expiration de l'IASA en 2012, de lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition garantissant que la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique soient placées au centre des approches de développement.
- Nous nous engageons à soutenir les signataires de la Déclaration de Maputo sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en vue d'accélérer la réalisation de l'engagement qu'ils ont pris de consacrer 10 % de leurs budgets nationaux au développement de l'agriculture.
- Nous nous engageons à mettre en œuvre les politiques mondiales et nationales déjà existantes en matière d'investissement dans l'agriculture, l'élevage et le pastoralisme pour favoriser la sécurité alimentaire maximale pour tous.

## **3. Services et protection pour les plus pauvres**

Des millions de personnes à travers le monde vivent à la limite de la survie et toujours à deux doigts de la catastrophe. Nous pouvons aider ces gens à s'éloigner du précipice grâce à deux changements : une protection sociale minimale et des investissements plus justes. Les « filets de protection sociale » peuvent protéger des millions de personnes des crises les plus graves : ils stabilisent tout au long de l'année les revenus des familles qui ne sont plus obligées de vendre le peu qu'elles possèdent pour se nourrir. Des investissements plus justes signifient simplement respecter le droit de chacun à avoir accès à des services essentiels comme la santé et l'éducation. Que ce

soit entre les régions ou entre les hommes et les femmes, l'injustice et l'inégalité sont des questions de vie ou de mort.

- Nous nous engageons à investir dans des stratégies de développement visant à assurer une offre équitable de services essentiels et d'investissement dans les moyens de subsistance dans chaque pays d'ici à 2015.
- Nous nous engageons à protéger au strict minimum les 10 % les plus pauvres de la population de l'impact des crises grâce à des filets de protection. Cela inclut le versement direct d'argent comptant, sur le seul critère des besoins, pour répondre en particulier aux besoins alimentaires et de nutrition des femmes et des enfants.

#### **4. Une alimentation à prix abordable pour tous**

La hausse vertigineuse des prix des denrées alimentaires a contribué à faire basculer certaines zones d'Afrique de l'Est dans la catastrophe. Il est impossible d'éradiquer les crises alimentaires aiguës tant que chacun n'aura pas accès à une alimentation à prix abordable. Le nombre de gens qui n'ont pas assez à manger est en augmentation. La flambée des prix des denrées alimentaires constitue aussi une grande partie du problème. Nous avons attendu trop longtemps pour satisfaire le simple droit de chacun à avoir accès à une alimentation abordable.

- Nous nous engageons à augmenter les réserves alimentaires stratégiques et d'urgence aux niveaux local, national et international tout en garantissant que la gouvernance de ces réserves sera contrôlable par les bénéficiaires.
- Nous nous engageons à nous attaquer aux causes des prix élevés et volatiles des denrées alimentaires en prenant des mesures pour mettre fin aux programmes d'agrocultures et limiter l'utilisation de l'interdiction des exportations alimentaires par les gouvernements.

#### **5. Réduire la violence et les conflits armés**

Il est impossible de mettre fin aux morts massives causées par la famine sans réduire la violence qui en est une des causes principales. La communauté internationale a non seulement toléré le fait que des centaines de milliers de femmes, d'hommes et d'enfants vivent sans aide ni protection pendant les périodes de conflit, mais il a fait trop peu pour résoudre le cercle vicieux de la pauvreté, de la mauvaise gouvernance et de la violence qui entretient les conflits. Il faut remplacer cela par des mesures urgentes pour protéger et aider les gens immédiatement, et s'attaquer au cycle infernal de la violence et de la pauvreté.

- Nous nous engageons à fournir et à autoriser un libre accès à une assistance humanitaire opportune, appropriée et suffisante, basée sur les besoins, là où l'insécurité détruit les chances de vie et de développement durable.
- Nous nous engageons à soutenir les mesures pratiques visant à protéger les populations affectées par les conflits, notamment au moyen d'un engagement diplomatique plus fort et soutenu, afin d'aider toutes les parties impliquées dans des conflits locaux et nationaux à trouver des solutions justes, durables et sûres



## Annexe 2 : Recommandations propres à chaque pays

**En Éthiopie**, il incombe à l'État de mener et de coordonner les programmes de gestion des risques de catastrophes naturelles et de créer un environnement propice (politique, mécanismes de financement et institutions) pour soutenir ces actions. En définissant la National Policy and Strategy on Disaster Risk Management (NPSDRM, ou stratégie et politique nationales de gestion des risques de catastrophes naturelles) et le Cadre stratégique de mesure de l'impact du programme (Strategic Programme Impact Framework, SPIF), l'État éthiopien a clairement indiqué ses intentions et doit désormais donner suite en mettant en œuvre des mesures spécifiques :

- La NPSDRM rédigée par la division Sécurité alimentaire et DRM devait être ratifiée en 2010, mais elle est toujours débattue au Conseil des ministres. Elle devrait être approuvée rapidement et l'État devrait pouvoir travailler avec les donateurs, les Nations Unies, les ONG et les groupes de la société civile pour garantir une mise en œuvre sérieuse. Des fonds de réserve importants doivent être déployés au niveau local et le rôle des autorités locales doit être intensifié, notamment pour utiliser efficacement les informations d'alertes précoces et proposer des actions non alimentaires et des activités de reprise qui protègent les moyens de subsistance et renforcent la résilience. Il convient également d'étudier et de reproduire les efforts permanents des ONG pour proposer un financement de réserve directement aux communautés, si ce financement s'avère probant.
- L'État doit travailler avec des partenaires afin d'adopter une méthodologie claire quant à la mise en œuvre d'une planification participative en matière d'adaptation et de réduction des risques au niveau des *kebele* et des *woreda*. Il doit veiller à ce que cette planification intègre les communautés exposées dans le processus de prise de décisions concernant les dépenses et les programmes de développement. Les communautés doivent être en mesure d'intégrer l'analyse des risques dans leur prise de décisions et de mener des activités et des processus DRM.
- Il convient de renforcer les connaissances et l'aptitude à mener des actions pertinentes à chaque étape du cycle de la sécheresse pour améliorer la qualité technique des actions non alimentaires, protéger les moyens de subsistance et encourager une reprise anticipée. Par exemple, le groupe de travail dédié à l'agriculture a fait preuve de bonnes pratiques à cet égard dès octobre 2010 en définissant une feuille de route d'actions précoces. Cette approche doit être intégrée dans tous les groupes de travail sectoriels au niveau fédéral et

régional.

- L'État et les partenaires du développement doivent investir dans des approches plus innovantes afin de développer les connaissances et les compétences requises au sein des bureaux des autorités locales et fédérales pour mettre en œuvre le DRM-SPIF. Il conviendra en particulier de concevoir de nouvelles approches permettant de renforcer les compétences *immatérielles*, comme recourir à des informations d'alerte précoce dans le processus de décisions ou adopter de nouvelles approches requérant des compétences d'animation, par exemple pour mener une campagne de déstockage commercial ou mettre en œuvre des systèmes optimisés pour encourager les groupes communautaires à entretenir leur infrastructure de distribution d'eau.

Le programme PSNP (Productive Safety Net Programme) a joué un rôle essentiel pour garantir aux foyers en situation d'insécurité alimentaire chronique un accès à une aide prévisible. Le programme Risk Financing Initiative suit quant à lui une approche innovante du financement de réserve qu'il convient de saluer. Les systèmes d'évaluation et de suivi doivent souligner les défis inhérents à la mise en œuvre et participer à l'élaboration de la phase suivante dès 2014. Au vu des difficultés rencontrées par certaines ONG déployant des programmes de transfert d'espèces dans le cadre de leur action, il convient également de définir une stratégie de ciblage appropriée lorsque des ONG interviennent sur le plan humanitaire dans les zones bénéficiaires du programme PSNP.

Le Cadre stratégique de mesure de l'impact du programme (SPIF) en matière de DRM propose un mécanisme clair de développement à plus grande échelle et un investissement systématique plus important dans les activités DRM en Éthiopie. Cela implique éventuellement d'abandonner les évaluations biennuelles au profit d'une approche plus décentralisée s'appuyant sur des alertes précoces, un processus de décisions au niveau local et un engagement à intégrer les questions de DRM de façon plus systématique. Cela requerra également une meilleure coordination de l'aide technique et financière allouée par les partenaires du développement, ainsi que l'engagement de l'État et des partenaires du développement à initier un processus de développement de programmes de grande qualité suite au lancement du DRM-SPIF.

**Au Kenya**, l'agence nationale de gestion du risque de sécheresse (NDMA, National Drought Management Authority) et le fonds de réserve national dédié aux catastrophes naturelles et à la sécheresse (NDDCF, National Drought and Disaster Contingency Fund) ont été approuvés en novembre 2011.<sup>63</sup> Cette approche innovante distingue clairement la sécheresse des autres catastrophes naturelles plus soudaines et s'apparente bien davantage aux pratiques de développement durable qu'aux réponses classiques aux catastrophes. L'agence NDMA devra bénéficier de la volonté politique et des efforts de toutes les parties prenantes pour asseoir son influence aussi

rapidement et efficacement que possible. Elle devra en outre veiller à ne pas s'éloigner de sa mission première qui consiste à envisager de nouvelles pistes dans la lutte contre la sécheresse dans les terres arides. Pour jouir d'un cadre politique complet, la NDMA doit également obtenir de toute urgence l'approbation du document de session sur la politique nationale en matière de développement durable dans le nord du Kenya et pour les autres terres arides.

On déplore également plusieurs obstacles en termes de capacité et de coordination. Les groupes de pilotage du district (DSG, District Steering Group) auraient beaucoup à faire, mais ils manquent souvent de capacités et font l'objet de pressions politiques. Le système de clusters des Nations Unies doit également être renforcé, car seul le cluster dédié à la nutrition est opérationnel. Alors que tous les clusters devraient être supervisés par l'État kenyan, sa participation dans le processus reste en grande partie honorifique, sans réelles obligations de performance.

La nouvelle constitution doit définir clairement les mandats et les responsabilités de chacun. Les organismes en charge des systèmes d'alerte précoce et de gestion des urgences (tels que le groupe de pilotage kenyan sur les questions de sécurité alimentaire, le centre national de crise et le bureau en charge de la coordination des actions humanitaires) doivent être unifiés.

Il est en outre urgent de faire preuve d'une plus grande transparence et de lutter contre la corruption. L'État kenyan a alloué 10 milliards de shillings kenyans (environ 11 millions de dollars) à la lutte contre la sécheresse<sup>64</sup>. Mais il est difficile de savoir d'où provient cet argent et comment (et si) il a été dépensé.

Quant au plan national kenyan défini dans la stratégie de Nairobi, il est indispensable de chiffrer les activités planifiées de façon réaliste et d'allouer des ressources suffisantes en temps et en heure pour garantir sa mise en œuvre. La priorité doit être donnée à la couverture du réseau des télécommunications.

**Dans le centre et dans le sud de la Somalie**, l'inefficacité et le manque d'autorité du gouvernement central rendent vaines les recommandations adressées à l'État. Il existe toutefois des structures communautaires traditionnelles organisées autour des anciens et des chefs religieux, ainsi que des groupes de femmes et d'autres groupes communautaires influents. Ces responsables peuvent jouer un rôle essentiel dans l'accès de leur communauté à des services et à des équipements, si nécessaire par le biais de négociations. Les donateurs et les institutions multilatérales doivent encourager les agences de mise en œuvre à travailler avec ces structures, en n'occultant ni les défis, ni le coût élevé des interventions dans certaines zones, en les aidant à faire entendre la voix des femmes et à définir des actions, des programmes de préparation aux catastrophes et des projets à plus long terme afin de renforcer leur résilience.

Dans la région du **Puntland**, il convient de soutenir l'agence HADMA (Humanitarian and Disaster Management Agency). Enfin, dans le **Somaliland**, les donateurs et les agences doivent continuer de collaborer avec la NERAD (National Environmental Research and

Disaster Preparedness and Management Authority), comme c'est déjà le cas pour le projet DRM conjoint de 2012-2014 qui prévoit la création d'un fonds de réserve et d'atténuation des effets de la sécheresse.

## Notes

- <sup>1</sup> « The Nairobi strategy: Enhanced partnership to eradicate drought emergencies », adoptée lors du Sommet sur la crise dans la Corne de l'Afrique le 9 septembre 2011 à Nairobi, Kenya.
- <sup>2</sup> Développé par Oxfam, la FAO et le PAM à la demande du Coordonateur humanitaire des Nations Unies.
- <sup>3</sup> Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), Horn of Africa Snapshot, 16 décembre 2011.
- <sup>4</sup> Pour obtenir la liste complète des principaux systèmes d'alerte précoce et de leurs prévisions, voir <http://www.acaps.org/img/documents/annex-1---early-warning-and-information-systems-in-east-africa-acaps---annex-1---early-warning-and-information-systems-in-east-africa.pdf>
- <sup>5</sup> FEWSNET (2010), « Executive Brief: La Niña and Food Security in East Africa », août 2010.
- <sup>6</sup> FEWSNET (2010), « East Africa Food Security Alert », 2 novembre 2010. Un soutien préemptif des moyens de subsistance pourrait limiter les effets probables de La Niña dans la Corne orientale.
- <sup>7</sup> Présentation du groupe de travail du FSNWG dédié à La Niña, 2 décembre 2010 [http://typo3.fao.org/fileadmin/user\\_upload/drought/docs/La per cent 20Nina per cent 20FSNWG per cent 20update per cent 202.12.10.pdf](http://typo3.fao.org/fileadmin/user_upload/drought/docs/La per cent 20Nina per cent 20FSNWG per cent 20update per cent 202.12.10.pdf), p. 4.
- <sup>8</sup> Voir Chantaret et al. (2007), « Using Weather Index Insurance to Improve Drought Response for Famine Prevention », *American Journal of Agricultural Economics*.
- <sup>9</sup> FEWSNET FSNAU, PAM, KFFSG, FAO, FSNWG : East Africa Food Security Alert, 15 mars 2011. « Below-average March to May rains forecast in the Eastern Horn – current crisis likely to worsen », voir [http://www.fews.net/docs/Publications/East\\_Regional\\_Alert\\_03\\_15\\_2011.pdf](http://www.fews.net/docs/Publications/East_Regional_Alert_03_15_2011.pdf), p. 2.
- <sup>10</sup> Mise à jour du FSNWG, mars 2011, [http://typo3.fao.org/fileadmin/user\\_upload/drought/docs/FSNWG per cent 20Update per cent 20March per cent 202011.pdf](http://typo3.fao.org/fileadmin/user_upload/drought/docs/FSNWG per cent 20Update per cent 20March per cent 202011.pdf)
- <sup>11</sup> Malheureusement, les actions menées pour encourager l'État à mener une campagne de déstockage commercial d'envergure n'ont pas dépassé la phase de faisabilité. Elles ont toutefois permis de souligner le rôle potentiel de l'office éthiopien de commercialisation de viandes et de produits laitiers à l'avenir.
- <sup>12</sup> Problème soulevé par des représentants de l'USAID et du DFID à la publication du document HRD (Humanitarian Requirements Document) de juillet.
- <sup>13</sup> Oxfam (2009), « Au-delà du "Band Aid" : Gestion des catastrophes en Éthiopie 25 ans après la famine », document d'information d'Oxfam n° 133. [http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict\\_disasters/downloads/bp133\\_band\\_aids\\_beyond\\_161009.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/bp133_band_aids_beyond_161009.pdf)
- Conscient de cela, l'État a désormais défini des objectifs ambitieux en matière d'investissements dans la sécurité alimentaire et l'agriculture, et projette d'y consacrer 1,5 milliard de dollars d'ici 2014 (selon le plan de transformation et de croissance).
- <sup>14</sup> Comptes-rendus du TCS (Technical Coordination Secretariat) dirigé par l'État kenyan sur l'atténuation des effets de la sécheresse, datés du 17 août 2011.
- <sup>15</sup> <http://www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000039809&cid=4>
- <sup>16</sup> Ce projet pilote n'avait pas vocation à être déployé rapidement à grande échelle, d'où ces difficultés. Il a été remédié à ces problèmes pour la phase 2. Les distributions en espèces se sont déroulées en octobre dans le cadre d'un programme à plus long terme. Le déploiement à Turkana est en cours et se base non pas sur les besoins humanitaires, mais sur des statistiques de développement à plus long terme.
- <sup>17</sup> Disasters Emergency Committee (2011), « Real Time Evaluation; Response to the crisis in East Africa », rapport de synthèse, 1<sup>ère</sup> version, décembre 2011.
- <sup>18</sup> <http://thinkafricapress.com/gender/more-victims-horn-africa>
- <sup>19</sup> Si les chiffres fournis par le système de suivi financier peuvent manquer de précision

du fait du mode d'enregistrement des données, ils présentent toutefois une assez bonne vision de la situation dans son ensemble. Le reporting dans ce système étant volontaire, ces données sont en outre incomplètes.

- <sup>20</sup> Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, « Somalia 2011 Consolidated Appeal ».

[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/B33BBEAC2E6346E1852577FF007EC7A8-Full\\_Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/B33BBEAC2E6346E1852577FF007EC7A8-Full_Report.pdf)

- <sup>21</sup> Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, « Consolidated Appeal Emergency Revision », août 2011.

<sup>22</sup> <http://www.oxfam.org/fr/pressroom/pressrelease/2011-01-25/somalie-crise-alimentaire-aggravee-secheresse>, <http://www.voanews.com/english/news/africa/Oxfam-Somali-Drought-Could-Be-as-Serious-as-92-114575174.html> ; [http://www.disasterriskreduction.net/fileadmin/user\\_upload/drought/docs/REGLAP-Will\\_Kenyas-drought\\_crisis\\_ever\\_per\\_cent\\_20end.pdf](http://www.disasterriskreduction.net/fileadmin/user_upload/drought/docs/REGLAP-Will_Kenyas-drought_crisis_ever_per_cent_20end.pdf)

- <sup>23</sup> Une déclaration de catégorie III mobilise une équipe d'action d'urgence de World Vision et exige le plus haut niveau d'aide et de réponse aux catastrophes de la part des partenaires.  
[http://www.wvafrica.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=464:world-vision-responds-to-the-horn-of-africa-drought-and-hunger-crisis-&catid=57:latest-news&Itemid=86](http://www.wvafrica.org/index.php?option=com_content&view=article&id=464:world-vision-responds-to-the-horn-of-africa-drought-and-hunger-crisis-&catid=57:latest-news&Itemid=86)

- <sup>24</sup> H. Alderman, J. Hoddinott et B. Kinsey (2004), « Long Term Consequences of Early Childhood Malnutrition » Households in Conflict Network, Working Paper, disponible à l'adresse : <http://www.hicn.org/papers/wp09.pdf>

Voir également S. Dercon et J. Hoddinott (2003), « Health, Shocks and Poverty Persistence », document de discussion de l'université des Nations Unies. Disponible à l'adresse : [http://www.economics.ox.ac.uk/members/stefan.dercon/Derc\\_Hodd\\_v5.pdf](http://www.economics.ox.ac.uk/members/stefan.dercon/Derc_Hodd_v5.pdf)

- <sup>25</sup> Trench et al. (2007), « Beyond Any Drought: Root causes of vulnerability in the Sahel », ALNAP, voir <http://www.alnap.org/resource/3577.aspx>

- <sup>26</sup> Peter Gubbels (2011), « Escaping the Hunger Cycle: Pathways to resilience in the Sahel », Groupe de Travail sur le Sahel.  
<http://community.eldis.org/sahelworkinggroup/.5a337e1b/.5a338083>

- <sup>27</sup> ODI (2006), « Saving Lives Through Livelihoods: critical gaps in the response to the drought in the Greater Horn of Africa », Note d'information du HPG.

<http://www.odi.org.uk/resources/download/1381.pdf>

- <sup>28</sup> Peu d'interventions ont été menées mi-2008, alors que la sécheresse culminait déjà dans la région. La majorité des interventions sont survenues en 2009, dont 63 % après juin. ILRI : « An assessment of the response to the 2008–2009 drought in Kenya », 12 mai 2010.

- <sup>29</sup> KENYA Dekadal Food Security Monitoring, 7 septembre 2011

[http://www.fews.net/docs/publications/ke\\_dekadal\\_report\\_2011\\_09\\_07.pdf](http://www.fews.net/docs/publications/ke_dekadal_report_2011_09_07.pdf)

- <sup>30</sup> <http://www.unocha.org/cap/appeals/emergency-humanitarian-response-plan-kenya-2012>

- <sup>31</sup> ODI (2006) op. cit., voir <http://www.odi.org.uk/resources/download/1381.pdf>

- <sup>32</sup> <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/press-releases/9000%20tonnes%20of%20UK%20aid%20for%20Horn%20of%20Africa.pdf>

Une autre étude réalisée par l'administration américaine a révélé que plus de 29 000 enfants âgés de moins de cinq ans sont morts en 90 jours, entre mai et juillet.

<http://www.cbsnews.com/stories/2011/08/04/501364/main20088015.shtml>

- <sup>33</sup> Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), CAP 2012 Somalia, p. 13,

<http://ochaonline.un.org/somalia/AppealsFunding/CAP2012/tabid/7602/language/en-US/Default.aspx>

- <sup>34</sup> Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), CAP 2012 Somalia, p. 31,

<http://ochaonline.un.org/somalia/AppealsFunding/CAP2012/tabid/7602/language/en-US/Default.aspx>

- <sup>35</sup> Mija-tesse Ververs (2011), « East Africa Food Security Crisis – an overview of what we knew and when before June 2011 », <http://www.acaps.org/img/documents/early-warning-and-information-systems-in-east-africa-acaps---early-warning-and-information-systems-in-east-africa.pdf>

- <sup>36</sup> M. Buchanan-Smith (2000), « Role of early warning systems in decision-making processes », ODI, <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4943.pdf>

- <sup>37</sup> Myhrvold-Hanssen (2003), « Democracy, News Media, and Famine Prevention: Amartya Sen and The Bihar Famine of 1966-67 », voir [www.disasterdiplomacy.org/MyhrvoldHanssenBiharFamine.rtf](http://www.disasterdiplomacy.org/MyhrvoldHanssenBiharFamine.rtf)
- <sup>38</sup> <http://www.scidev.net/en/agriculture-and-environment/food-security/news/forecasters-warned-of-horn-of-africa-drought-last-year.html>
- <sup>39</sup> La phase 4, « Urgence », est caractérisée comme suit : le groupe de ménages connaît une instabilité à court terme et a des déficits alimentaires extrêmes, ce qui résulte en des taux de malnutrition aiguë très élevés ou en une mortalité excessive ; ou le groupe de ménages subit une perte extrême des avoirs relatifs aux moyens de subsistance qui entraînera des déficits de consommation alimentaire. Voir « IPC Acute Food Insecurity Reference Table for Household Groups » (tableau de référence IPC de l'insécurité alimentaire aiguë de groupes de ménages), <http://www.fews.net/ml/en/info/pages/scale.aspx>
- <sup>40</sup> « Forecasters 'warned of Horn of Africa drought' last year », 14 juillet 2011, <http://www.scidev.net/en/agriculture-and-environment/food-security/news/forecasters-warned-of-horn-of-africa-drought-last-year.html>
- <sup>41</sup> Hellmuth et al. (eds) (2011), « A better climate for disaster risk management », *Climate and Society* No 3.
- <sup>42</sup> [www.mindtools.com/pages/article/newPPM\\_78.htm](http://www.mindtools.com/pages/article/newPPM_78.htm)
- La probabilité de survenue peut être déterminée de différentes manières. Généralement, 0–10 % : très peu susceptible de survenir ; 11–40 % : peu susceptible de survenir ; 41–60 % : peut se produire la moitié du temps ; 61–90 % : susceptible de survenir ; 91–100 % : très susceptible de survenir. Il serait évidemment possible d'affiner encore cette classification, par exemple en précisant « très susceptible de survenir » entre 75 et 85 %, ou « survenue quasi-certaine » entre 85 et 95 %; etc. L'impact du risque peut être défini sur une échelle (par exemple : catastrophique, critique, modéré ou négligeable).
- <sup>43</sup> <http://www.scidev.net/en/agriculture-and-environment/food-security/news/forecasters-warned-of-horn-of-africa-drought-last-year.html>
- <sup>44</sup> Government of Kenya (2011), « Ending drought emergencies in Kenya: A commitment to sustainable solutions ». Country Programme Paper. 7 septembre 2011.
- <sup>45</sup> USAID (2007), « Trigger indicators and early warning and response systems in multi-year title II assistance programmes », Office of Food for Peace Occasional Paper 5, novembre 2007.
- <sup>46</sup> Pour un développement plus complet sur le rôle des indicateurs IPC de la nutrition et de la mortalité dans le processus décisionnel, voir « Review of Nutrition and Mortality Indicators for the Integrated Food Security Phase Classification (IPC): Reference Levels and Decision Making » par Helen Young et Susanne Jaspars, septembre 2009.
- <sup>47</sup> Development Initiatives (2011). « Global Humanitarian Assistance Report 2011 », <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf>
- <sup>48</sup> Oxfam (2011), « Disaster Risk Reduction – fundamental to saving lives and reducing poverty », document d'information sur la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, août 2011. [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/fullreport\\_132.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/fullreport_132.pdf)
- <sup>49</sup> Oxfam (2011). Analyse de marché à Turkana, Kenya : août - octobre 2011, évaluation de la capacité du marché du maïs à répondre aux programmes en espèces. Rapport de recherche d'Oxfam : (version 2 : 22 septembre 2011).
- <sup>50</sup> Voir par exemple « Outcome Review Report of cash programming on gender in the pastoralist community in Wajir, Kenya », Tess Dico-Young, conseillère régionale sur les questions hommes/femmes dans le domaine humanitaire pour Oxfam, octobre 2011.
- <sup>51</sup> Analyse IRIN : « Horn of Africa aid must also build long-term resilience ». <http://reliefweb.int/node/436319>
- Voir par exemple Banque mondiale (2010), « Natural Hazards, Unnatural disasters; the economics of effective prevention » ; et Oxfam America et Tearfund (2010), « Cost benefit analysis for community based climate and disaster risk management: synthesis report », juillet 2010.
- <sup>52</sup> Pastoral Livelihoods Initiative (2007), « Food for thought: livestock feeding support through drought », note de synthèse numéro 2, novembre 2007 ; Aklilu et Wekesa (2002), « Drought, livestock and livelihoods: lessons from the 1999–2001 emergency response in the pastoral sector in Kenya », Publication HPN n° 40.
- <sup>53</sup> [http://www.ipcinfo.org/attachments/ipc\\_ref\\_table.pdf](http://www.ipcinfo.org/attachments/ipc_ref_table.pdf)
- <sup>54</sup> Calculs d'Oxfam. Voir Oxfam (2009), « What drives Emergency Water Trucking in the ASALs of Kenya? Should it be funded by donors or not? What better role can the government play in emergency water trucking? », Document d'information stratégique n° 01, septembre 2009.

- <sup>55</sup> F. Flintan (2011), « The changing nature of gender roles in the drylands of the Horn and East Africa », rapport REGLAP.  
[http://www.disasterriskreduction.net/fileadmin/user\\_upload/drought/docs/Gender%20and%20DRR\\_FINAL\\_Dec%202011.pdf](http://www.disasterriskreduction.net/fileadmin/user_upload/drought/docs/Gender%20and%20DRR_FINAL_Dec%202011.pdf)
- <sup>56</sup> <http://www.elrha.org/>
- <sup>57</sup> <http://www.ecbproject.org/>
- <sup>58</sup> Un modèle de gestion couramment utilisé, le cadre des 7 S de McKinsey, suggère que la bonne performance d'une organisation est conditionnée par le concours de sept facteurs se renforçant mutuellement. Ces facteurs incluent des « éléments durs » (la stratégie, la structure et les systèmes) et des « éléments immatériels » (le personnel, les compétences, le style et les valeurs partagées).
- <sup>59</sup> Voir la figure en page 10 du document : AGEG (2009), « Mid Term Evaluation of DG ECHO's Regional Drought Decision in the Greater Horn of Africa March–May 2009 », [http://ec.europa.eu/echo/files/policies/evaluation/2009/GHA\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/evaluation/2009/GHA_2009.pdf)
- <sup>60</sup> Site Web de Good Humanitarian Donorship, 23 principes et bonnes pratiques, <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>
- <sup>61</sup> « The Nairobi strategy: Enhanced partnership to eradicate drought emergencies ». Adopté lors du Sommet sur la crise dans la Corne de l'Afrique le 9 septembre 2011 à Nairobi, Kenya.
- <sup>62</sup> Développé par Oxfam, la FAO et le PAM à la demande du Coordinateur humanitaire des Nations Unies.
- <sup>63</sup> Notice légale 171, National Drought Management Authority Order, novembre 2011, <http://www.kenyalaw.org/klr/index.php?id=831>
- <sup>64</sup> <http://allafrica.com/stories/201107201148.html>

© Oxfam International et Save the Children UK, janvier 2012

Ce document d'information a été rédigé par Debbie Hillier (Oxfam) et Benedict Dempsey (Save the Children). Oxfam et Save the Children remercient Elise Ford et Emily Speers-Mears pour leur assistance dans sa réalisation, ainsi qu'un grand nombre de représentants d'Oxfam et de Save the Children au Kenya, en Somalie, en Éthiopie et dans le monde.

Ce document est protégé par droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

Pour toute information sur les questions soulevées dans ce document, veuillez envoyer un courrier électronique à : [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam Grande-Bretagne pour Oxfam International et Save the Children sous le numéro ISBN 978-1-78077-039-0 en janvier 2012. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

## **Save the Children**

Save the Children intervient dans plus de 120 pays. Nous sauvons des vies d'enfants. Nous nous battons pour leurs droits. Nous les aidons à réaliser leur potentiel.

**[www.savethechildren.net](http://www.savethechildren.net)**

## **Oxfam**

Oxfam est une confédération internationale de 15 organisations qui travaillent ensemble dans 98 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice.

N'hésitez pas à contacter les organisations répertoriées ci-dessus, par téléphone ou par courrier, pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org). Courriel : [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)**

