

---

Résumé

# Gérer le risque de famine

Etablir un lien entre l'alerte précoce  
et l'action anticipée

Un rapport de Chatham House

Rob Bailey

Pour en savoir plus

[www.chathamhouse.org/earlywarnings](http://www.chathamhouse.org/earlywarnings)



CHATHAM HOUSE

Chatham House, 10 St James's Square, London SW1Y 4LE

T: +44 (0)20 7957 5700 E: [contact@chathamhouse.org](mailto:contact@chathamhouse.org)

F: +44 (0)20 7957 5710 [www.chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org)

Charity Registration Number: 208223

## Résumé

La récurrence des crises alimentaires représente une entrave majeure au développement dans la Corne de l'Afrique et dans la région du Sahel. En 2011, 12 millions de personnes ont été touchées par une crise liée à la sécheresse dans la Corne de l'Afrique. Il s'agissait de la quatrième de ce type depuis le début du millénaire. Les chiffres exacts ne sont pas disponibles mais il est estimé que des centaines de milliers de personnes ont été déplacées et que des dizaines de milliers d'autres sont mortes. Un an plus tard, 18 millions de personnes ont été affectées par une crise majeure dans le Sahel, la troisième à frapper la région en huit ans.

Les crises alimentaires sont des désastres qui débutent lentement. Elles émergent sur plusieurs mois et sont

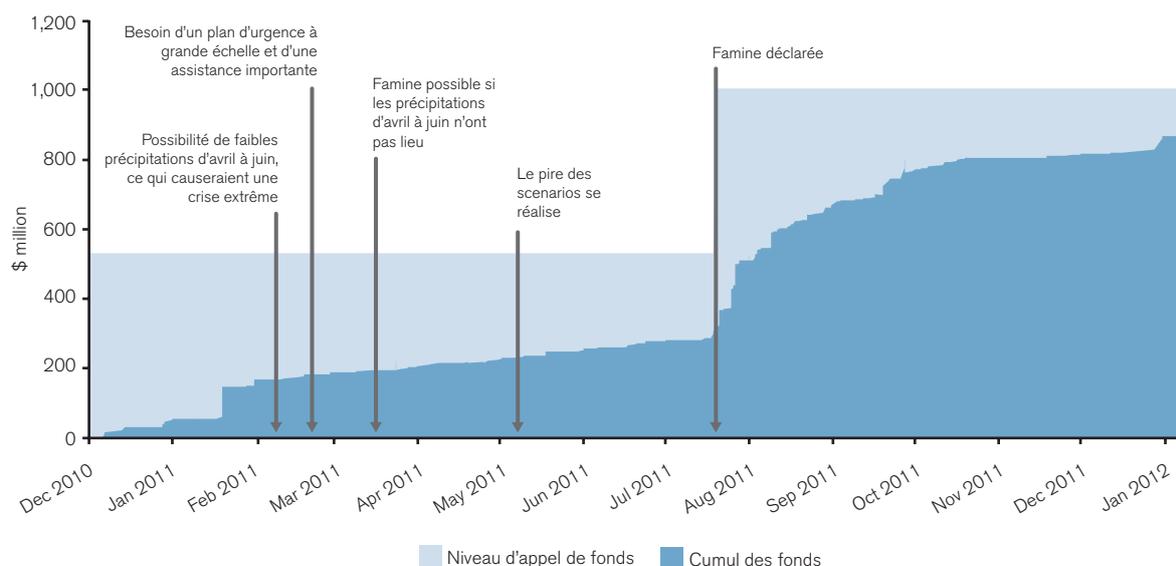
suivies et anticipées de façon systématique par les systèmes d'alerte précoce contre les famines.

Ces derniers sont des unités spécialisées qui suivent et font des prévisions sur les facteurs de risque, tels que les prix de la nourriture, les indicateurs de santé, les précipitations et les récoltes. Ces systèmes fournissent aux acteurs gouvernementaux et humanitaires l'opportunité de prendre des mesures rapides et d'empêcher que la situation ne se transforme en crise d'urgence. Les analyses coût-avantage indiquent que, comparée à une réponse d'urgence, l'action anticipée représente une économie de coût importante sur le long terme.

Pourtant trop souvent, l'alerte précoce ne se traduit pas par une action anticipée, ce qui est l'occasion manquée de minimiser une crise qui menace. Cette absence de lien entre alerte précoce et action anticipée s'est manifestée de façon saisissante en Somalie en 2010/11, lorsqu'après 11 mois d'alertes précoces de plus en plus urgentes, la famine a finalement été déclarée en juillet. Le système humanitaire ne s'est mobilisé qu'après.

Partant des échecs qui ont rendu possible la famine en Somalie et tirant des informations d'autres alertes précoces récentes, ce rapport examine en détail les divers

Figure 1 : Appel de fonds global et quelques alertes précoces pour la Somalie en 2011



Source: OCHA Financial Tracking Service (FTS), FEWSNET, Chatham House analysis.

obstacles politiques, institutionnels et organisationnels qui empêchent de traduire les alertes précoces en actions anticipées pour éviter la famine et présente des recommandations sur la façon de surmonter ces obstacles.

## Conclusions principales

### 1. Le risque de famine est bien compris mais mal géré

**Le spectre de la famine est de retour.** Dans la Corne de l'Afrique et le Sahel, le risque de crise alimentaire est accentué par une croissance démographique rapide, de faibles niveaux d'inclusion politique, des rendements agricoles faibles et un changement climatique rapide. La géopolitique et les conflits agissent comme des multiplicateurs de risque, ce qui signifie qu'une famine à grande échelle reste une menace grave. Le nombre de personnes affectées chaque année par des crises liées à la sécheresse dans la Corne de l'Afrique et le Sahel est en augmentation. Et la satisfaction des besoins humanitaires est en recul progressif malgré des dépenses accrues de la part des bailleurs de fonds.

**Les crises alimentaires ne sont pas des événements « cygne noir ».** Elles se produisent régulièrement et leur pathologie, caractérisée par un début lent, est bien connue.

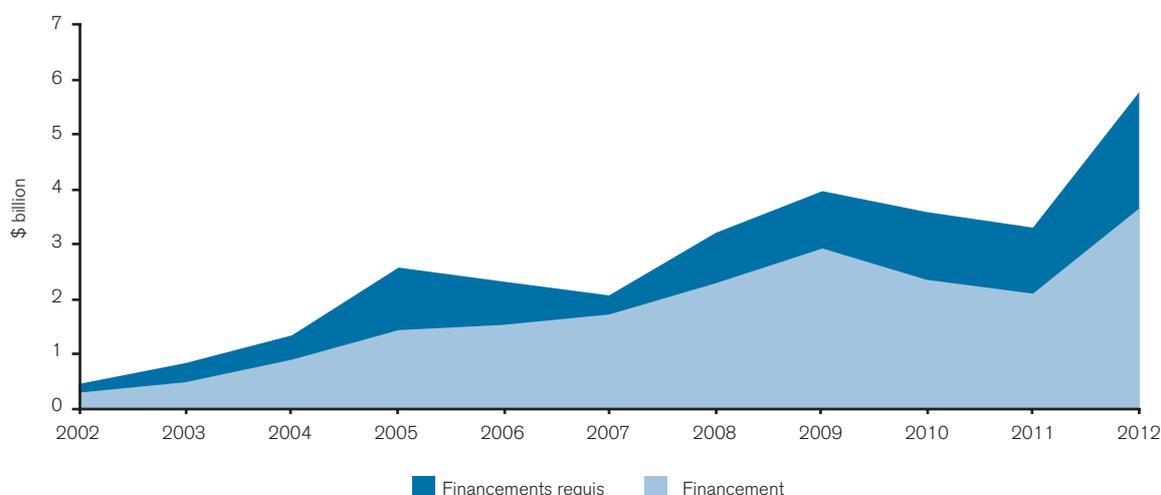
Elles peuvent être anticipées plusieurs mois à l'avance et ne sont donc jamais inattendues. Pourtant, elles sont dévastatrices. Il est raisonnable de penser qu'entre un et deux millions de personnes sont mortes en raison de crises liées à la sécheresse depuis 1970 et la majorité d'entre elles se trouvaient dans la Corne de l'Afrique et le Sahel. Les crises alimentaires successives font non seulement des victimes mais affectent aussi les biens et détruisent les moyens de subsistance, entraînant les populations dans une descente en spirale en raison d'une accumulation des chocs et d'une vulnérabilité accrue.

**Les efforts de réduction des risques ne sont pas proportionnés à l'étendue du risque.** Une menace de forte probabilité et de grande sévérité, qui est de plus prévisible et évitable, devrait faire constamment l'objet de mesures de réduction du risque. Pourtant, les réponses aux crises alimentaires sont épidermiques, lentes et dispersées.

### 2. L'alerte précoce contre la famine n'entraîne pas une action anticipée

**Les systèmes d'alerte précoce contre la famine ont fait la preuve qu'ils peuvent prévoir les crises alimentaires mais leur bilan est médiocre en ce qui concerne le déclenchement d'une action anticipée.** Les délais de mise en

Figure 2: Financement des appels de fonds consolidés et appels éclairs des Nations Unies dans la Corne de l'Afrique et le Sahel



Source: OCHA Financial Tracking Service (FTS). Available at <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-globalOverview&Year=2012>.

œuvres importants qu'offrent les systèmes d'alerte précoce permettent de prendre des mesures décisives de façon précoce, mais ils permettent aussi des tergiversations, des retards et des transferts de responsabilités. Cette absence de lien entre l'alerte précoce et l'action anticipée persiste malgré des améliorations importantes dans la sophistication et les capacités des systèmes modernes. Les avancées technologiques et méthodologiques continueront à voir se creuser le fossé entre l'alerte précoce et l'action anticipée.

*Cette « dynamique du retard » est accentuée par l'hétérogénéité des premiers intervenants et le manque profond de prise de responsabilité.* Les utilisateurs des alertes précoces sont nombreux et dispersés. Ils comprennent les

populations à risque, les autorités locales, les gouvernements nationaux, les ONG nationales et internationales, les organismes des Nations Unies et les gouvernements bailleurs de fonds. Ces utilisateurs ne partagent pas les mêmes intérêts et priorités et ne communiquent pas beaucoup entre eux.

Ceux qui ont la plus grande capacité à empêcher la crise ont peu, voire pas du tout, de compte à rendre à ceux que le risque menace.

3. N'ayant pas de compte à rendre aux populations vulnérables, les gouvernements ne donnent pas la priorité aux besoins humanitaires

*Le risque politique prend le dessus sur le risque humanitaire.* Les politiques et institutions d'aide au développe-

#### Encadré 1 : Le risque politique prend le dessus sur le risque humanitaire

- **Les gouvernements bailleurs de fonds sont peu disposés à déléguer la prise de décision aux personnes sur le terrain.** Les Etats-Unis et les institutions de l'Union Européenne refusent de financer des fonds communs au niveau national. Le gouvernement du Royaume-Uni a retiré son soutien au Fonds d'Intervention d'Urgence du Consortium des organisations humanitaires britanniques, qui avait prouvé qu'il pouvait fournir un financement rapide pour faire face aux crises alimentaires. Ce fonds a été remplacé par un nouveau mécanisme de financement centralisé dont les décisions doivent être approuvées par le Ministre des Affaires étrangères.
- **En Somalie, en 2011, le risque de famine a été accentué, non pas diminué, par les efforts des bailleurs de fonds visant à contrôler les risques politiques** associés au risque de voir l'aide humanitaire tomber entre les mains du groupe jihadiste armé, al Shabaab. Au cours des trois années précédant la famine, l'aide humanitaire a été diminuée de moitié par les bailleurs de fonds. Les mesures des bailleurs de fonds ont aussi entravé la capacité du personnel humanitaire à travailler dans les régions les plus affectées, en imposant aux agences de lourdes obligations pour rendre des comptes de leurs activités et en exposant le personnel au risque de poursuite et d'emprisonnement si l'aide humanitaire était détournée en faveur d'al Shabaab.
- **Lorsqu'ils décident de l'attribution des fonds publics ou de répondre ou non aux alertes précoces, les gouvernements des pays à risque accordent parfois un faible degré de priorité aux besoins des communautés pauvres ou marginales.** Le taux de dépenses publiques dans les zones arides peu peuplées et marginalisées du nord du Kenya est parmi les plus faibles malgré des niveaux extrêmes de pauvreté et de vulnérabilité à la sécheresse. Quand ces régions ont été frappées par la crise en 2011, le gouvernement du Kenya a été lent à répondre et à mobiliser l'aide nécessaire.
- **Les gouvernements dans les pays à risque peuvent minimiser l'importance ou supprimer les alertes précoces** lorsque ces dernières affaiblissent leur performance en matière de réduction de la famine. Le gouvernement d'Ethiopie révisait systématiquement à la baisse les estimations annuelles des besoins en aide alimentaire, ce qui conduisait à des retards inévitables lorsque ces estimations sont ensuite revues à la hausse et les plans ajustés en conséquence. L'ancien président du Niger, Mamadou Tandja, refusait de reconnaître la crise de 2005 dans son propre pays et disait à l'époque : « les gens ont l'air bien nourris au Niger ».

ment sont modelées par les préférences de risque des gouvernements bailleurs de fonds, ce qui conduit à une aversion bureaucratique au risque et des processus décisionnels lourds et trop centralisés. Dans les pays à risque, les gouvernements peuvent accorder un degré de priorité moins élevé aux communautés marginalisées en matière de décision politique et de dépenses, et institutionnaliser ainsi leur vulnérabilité.

**Retarder l'action représente souvent une stratégie politique rationnelle pour les bailleurs de fonds et gouvernements nationaux.** Les gouvernements bailleurs de fonds peuvent choisir de retarder leur action pour plusieurs raisons : si le pays touché ne soutient pas leur agenda politique ; s'ils risquent d'être accusés de gaspiller l'argent de leurs contribuables ou que l'aide risque d'être détournée en faveur de groupes hostiles ; ou simplement s'ils s'attendent à ce qu'un autre bailleur trouve les fonds. Les gouvernements nationaux peuvent supprimer l'alerte précoce de famine s'ils redoutent qu'elle remette en cause leur performance en matière de réduction de la famine. Ils risquent en outre de ne pas tenir compte des alertes précoces de crise touchant les communautés de faible valeur politique.

4. Modifier le statu quo suppose que les gouvernements s'attendent à une récompense politique quand ils prennent des mesures de réduction du risque de famine et qu'ils s'attendent à être pénalisés dans le cas contraire

**Il est probable que les gouvernements seront plus enclins à répondre aux alertes précoces de famine si le risque politique est plus étroitement aligné sur le risque humanitaire.** Ils seront de même plus enclins à réformer les institutions et les politiques pour permettre la mise en place de mesures rapides.

**Les libertés civiles, politiques et des médias peuvent faciliter l'alignement entre le risque humanitaire et le risque politique dans les pays affectés.** De plus, la redevabilité du gouvernement envers les populations vulnérables peut-être accrue grâce à la participation de ces populations dans les processus politiques et décisionnels, à la décentralisation du gouvernement et à une législation nationale

inscrivant dans la loi les responsabilités et les mesures de prévention de la famine.

Pour les gouvernements bailleurs de fonds, il est probable **que l'alignement plus étroit du risque politique avec le risque humanitaire sera fragmenté et progressif mais il est possible.** Les campagnes et actions sociales des ONG peuvent aider à faire basculer le calcul politique en faveur de l'action anticipée, en récompensant les gouvernements qui fournissent des financements précoces et en critiquant ceux qui les retardent. Des réformes du côté des bailleurs de fonds mettant en place des règles pour partager le poids des financements précoces pourraient accroître leur redevabilité mutuelle. Les gouvernements bailleurs de fonds peuvent chercher à diminuer les risques de l'action précoce en développant des stratégies claires d'aide au développement qui expliquent pourquoi l'action anticipée est justifiée et en recherchant l'adhésion de leur parlement à ces stratégies. Des approches similaires ont aidé les bailleurs de fonds à gérer les risques politiques associés à l'aide au développement par exemple dans des états fragiles.

## Recommandations

### Améliorer la capacité et l'efficacité officielle de l'alerte précoce

- Les gouvernements nationaux et les bailleurs de fonds devraient investir dans le renforcement des capacités nationales d'alerte précoce contre la famine, en s'appuyant sur l'examen détaillé des besoins et des capacités existantes dans les régions à risque.
- Ils devraient également développer des modèles multi parties prenantes durables pour renforcer et soutenir les systèmes d'alerte précoce dans les pays pauvres. Ces modèles s'appuieraient sur le soutien financier du gouvernement national et des bailleurs de fonds et sur le soutien technique et le renforcement des capacités des fournisseurs d'alertes précoces et des organisations humanitaires.
- Les fournisseurs d'alertes précoces devraient chercher à développer et renforcer les liens entre les systèmes d'alerte précoce – verticalement (du niveau commu-

nautaire au niveau national) et horizontalement (entre pays). Par exemple, un atout majeur du système national d'alerte précoce en Ethiopie est sa capacité à exploiter les données disponibles au niveau local et de transmettre les alertes précoces du niveau national au niveau régional, puis au niveau communautaire.

- Les fournisseurs d'alertes précoces devraient développer des approches permettant d'incorporer les alertes informelles et qualitatives provenant des communautés et des réseaux dans les analyses officielles et les prises de décision. Par exemple, le projet d'Adaptation au Changement Climatique en Afrique a intégré avec succès les approches traditionnelles aux approches scientifiques de prévision météorologique, ce qui produit des prévisions plus précises et a pour effet une meilleure acceptation de la part des communautés.
- Les organisations bailleurs de fonds et les fournisseurs d'alertes précoces devraient développer un processus officiel indépendant pour éliminer rapidement les différences entre systèmes officiels d'alerte précoce.

#### Permettre aux communautés vulnérables de mettre elles-mêmes en place des actions précoces

- Les bailleurs de fonds et les gouvernements nationaux devraient investir dans le renforcement des capacités et des systèmes d'alerte précoce communautaires, surtout dans les contextes nationaux où les capacités nationales sont faibles et où les communautés sont marginalisées politiquement.
- Les gouvernements locaux et nationaux devraient créer un environnement favorable aux actions communautaires anticipées en s'assurant que les politiques et réglementations soutiennent les stratégies de réponse des groupes vulnérables.
- Les gouvernements nationaux, les fournisseurs d'alertes précoces et les organismes d'aide humanitaire devraient développer des approches innovantes pour accroître l'accès des communautés aux informations d'alerte précoce officielles et les adapter à leurs besoins spécifiques.

#### Réforme opérationnelle

- Les organismes d'aide humanitaire peuvent maximiser leur niveau de préparation et réduire les délais

d'intervention de plusieurs façons. Les délais ont été réduits de plusieurs semaines voire plusieurs mois grâce aux actions suivantes :

- La réalisation d'audits du niveau de préparation pour maintenir le plus haut niveau de préparation.
- L'élaboration de plans d'intervention qui s'appuient sur les calendriers des crises pour identifier les moments de la crise au cours desquels certaines mesures sont appropriées et si elles peuvent être mises en œuvre à temps.
- Réformer la planification d'urgence pour qu'elle soit plus dynamique et plus fluide et qu'elle utilise des plans évolutifs qui sont continuellement revus en fonction des changements dans les facteurs de risque.
- Les organismes d'aide humanitaire peuvent optimiser leur niveau de préparation en maintenant un certain niveau de redondance opérationnelle ou capacités inutilisées. Cela comprend le pré positionnement de fournitures d'urgence en réponse aux alertes précoces. Par exemple, la Facilité d'achat à terme du Programme Alimentaire Mondial a permis à ce dernier de créer une ligne d'alimentation vers le Sahel, six mois avant le pic de la crise de 2012. Une présence opérationnelle continue et une plus grande continuité dans le personnel dans les zones à risques font également partie des mesures de redondance appropriées.
- Les organismes d'aide humanitaire devraient développer « des plateformes d'actions d'urgence », qui transformeraient les capacités d'intervention de court terme en programmes de développement et de protection sociale pouvant s'adapter et accroître leur envergure en réponse aux signaux d'alerte précoce. Les organismes spécialisés dans l'aide humanitaire et l'aide au développement devraient commencer à tenter de mettre en œuvre des programmes communs. Les organismes qui ont des divisions distinctes pour l'aide humanitaire et pour l'aide au développement devraient procéder à des changements organisationnels pour intégrer les deux.
- En tant que principaux fournisseurs de fonds, les bailleurs peuvent créer des incitations au changement opérationnel. Ils pourraient par exemple :
  - Exiger que les plans d'intervention des organismes d'aide humanitaire démontrent que les interventions peuvent être menées à temps.

- Garantir la redondance opérationnelle en finançant l'achat précoce de biens de première nécessité (tels que le font déjà certains bailleurs de fonds comme le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Espagne) et les contrats du personnel à long terme dans les régions à risque.
- Encourager l'intégration plus étroite de l'aide humanitaire et de l'aide au développement en rapprochant les processus décisionnels sur le financement de ces aides (comme essayent de le faire l'Espagne et les Etats-Unis) mais aussi en essayant des stratégies communes d'aide humanitaire/au développement qui partagent les mêmes buts et objectifs, et en affectant des fonds aux projets ou programmes intégrés.
- Encourager la coopération entre organismes en favorisant les programmes et propositions communes, en finançant l'analyse de réponse inter-organisme et en approuvant des critères de financement transparents et objectifs qui précisent ce qui justifie telle ou telle intervention.

#### Réforme du financement

- Les bailleurs de fonds devraient étendre et intensifier l'utilisation d'instruments permettant d'accélérer l'accès au financement et d'en accroître la souplesse, tels que les mécanismes de financement d'intervention rapide, utilisés par des bailleurs de fonds comme la Suède, l'Espagne et le Royaume-Uni, avec des processus décisionnels et de déboursement accélérés, des fonds d'urgence, l'utilisation accrue de l'aide non liée et une plus grande utilisation du financement humanitaire pluri annuel et des accords de partenariats humanitaires de long terme, tels que ceux qui sont explorés au Danemark, en Australie, en Espagne et en Suède.
- Les fonds communs devraient préciser les règles du financement précoce et si nécessaire, de nouveaux critères devraient être introduits pour encourager les organismes d'aide humanitaire à rechercher des financements auprès de ces sources.
- Les bailleurs de fonds, les gouvernements et les organismes d'aide humanitaire devraient examiner les mesures novatrices de financement du risque qui pourraient fournir un financement précoce

rapide, indépendamment des considérations politiques. L'initiative mutuelle panafricaine de gestion des risques (African Risk Capacity en anglais) représente une opportunité majeure en la matière. Elle permettrait aux gouvernements de recevoir un financement précoce sur la base des indices de précipitation et de réduire les coûts en partageant le risque de sécheresse sur l'ensemble du continent.

#### Réforme institutionnelle

- Les bailleurs de fonds et les organismes d'aide humanitaire devraient adopter des stratégies de gestion du risque qui identifient les risques, expliquent les raisons de la prise de risque et montrent comment l'alerte précoce et l'action anticipée sont au centre de la gestion du risque.
- Ils devraient également s'assurer qu'il existe des incitations à la prise appropriée de risque et, de façon tout aussi importante, que les facteurs dissuasifs soient éliminés, par exemple en fournissant une protection institutionnelle aux décideurs.
- Des processus transparents pour déclencher, intensifier, documenter et justifier les décisions, que ce soit pour répondre ou pas, devraient être officialisés au sein des organisations.
- Quand les capacités existantes le permettent, le processus de prise de décision devrait être décentralisé.

#### Tester de nouvelles approches dans des « laboratoires de résilience »

Des laboratoires de résilience devraient être développés en partenariat entre gouvernements nationaux, bailleurs de fonds, organismes d'aide humanitaire et fournisseurs d'alertes précoces, afin de tester de nouvelles approches et démontrer ce qui marche. Il sera plus facile de justifier des réformes intégrales du type de celles recommandées dans ce rapport, si elles ont été testées et ont démontré qu'elles marchent. Ces partenariats développeraient dans les régions vulnérables des programmes communs, souples et de long terme, conçus pour répondre aux alertes précoces.

## Encadré 2: La possibilité d'apprendre des autres

En cherchant à réaliser le type de réformes recommandées dans ce rapport, le système humanitaire a de grandes possibilités d'apprendre des autres. Notamment :

- **Apprendre du secteur militaire et de la sécurité**, ce qui touche à la planification dynamique de mesures d'urgence, le renforcement des capacités d'adaptation des décideurs, la mise en place d'une culture de la préparation, et surtout la mise en place de relations de travail efficaces et de confiance entre organismes.
- **Adopter les qualités d'organismes très fiables** tels que les systèmes de trafic aérien et porte-avions nucléaires, qui parviennent à des résultats presque sans faute. Ces derniers comportent un certain degré de redondance opérationnelle et une culture de communication ouverte concernant la gestion du risque dans laquelle le personnel est incité à rendre compte des risques, des erreurs et préoccupations et non pas à « attendre d'être sûr » avant de répondre. Ces systèmes rejettent aussi la mentalité de cloisonnement et respectent l'expertise, à savoir qu'ils déplacent la prise de décision en faveur de ceux qui ont la meilleure connaissance de la situation, indépendamment de leur ancienneté ou statut.
- **Etudier les modèles de financement des bailleurs de fonds émergents**, appelés bailleurs de fonds non membres du CAD (Comité d'Aide au Développement). Ces bailleurs de fonds jouent un rôle croissant dans le financement de l'aide humanitaire, mais ont des préférences de risque différentes et un mode opératoire plus souple, ce qui fait qu'il leur est peut-être plus facile de financer des actions anticipées dans des situations où les bailleurs de fonds « traditionnels », membres du CAD, sont réticents à intervenir. Comme ils étudient de plus en plus comment collaborer aux structures et normes humanitaires existantes, il sera important de tirer les leçons de leurs approches.
- **Explorer les approches innovantes du secteur privé en matière de financement du risque**. Elles offrent des exemples de la façon dont les risques peuvent être partagés et transférés et peuvent fournir la possibilité de renforcer les liens entre alerte précoce et financement précoce. Ces approches peuvent présenter de nets avantages pour les bailleurs de fonds, y compris une moindre dépendance vis-à-vis de l'aide d'urgence, de meilleurs retours sur investissement, des coûts lissés et la promotion plus large de pratiques de gestion du risque dans les pays vulnérables. Toutefois, ces possibilités ne deviendront réalité que si les bailleurs de fonds soutiennent davantage l'innovation et l'expérimentation, et s'ils sont plus tolérants vis-à-vis des échecs.