

MESSAGE CLE N°5 : redonner un sens et un dynamisme au dialogue multi-acteurs

L'évolution des sociétés en Afrique sub-saharienne se caractérise par une montée en force des sociétés civiles et de leurs représentations : ONG nationales ou locales, organisations paysannes, organisations communautaires, syndicats, etc. Elle est aussi marquée par les processus de décentralisation. Le secteur de l'aide humanitaire s'est quant à lui structuré avec les *Clusters*, auxquels l'accès et l'implication des acteurs nationaux sont souvent limités. Parallèlement, l'aide au développement s'inscrit dans le cadre défini par les principes des Accords de Paris (principes d'harmonisation, d'alignement et d'appropriation). Malheureusement, le dialogue entre ces différents groupes d'intérêt est souvent difficile alors que la réponse aux crises récurrentes au Sahel implique une mobilisation complémentaire et concertée, et donc un dialogue multi-acteurs renforcé.

- Il faut renforcer le dialogue entre acteurs d'urgence et de développement, y compris avec les services nationaux et déconcentrés de l'Etat, même s'ils montrent de nombreuses faiblesses structurelles liées à leurs manques de ressources humaines et financières.
- Il est impératif d'améliorer le dialogue entre ONG nationales, organisations paysannes et ONG humanitaires internationales.
- Il est essentiel d'impliquer le secteur privé (des céréales, de l'eau, etc.) dans le dialogue.
- Les crises étant souvent transfrontalières, il ne faut pas oublier le niveau sous-régional dans la gestion de crise.

MESSAGE CLE N°6 : renforcer l'analyse stratégique des facteurs politiques et sécuritaires dans les zones arides à risque de crise alimentaire

Les conflits en zone aride ne sont pas nouveaux, mais ils ont pris des formes inquiétantes. Les conflits entre groupes pastoraux, ou entre populations agricoles et nomades, qui se réglait à la lance (et se régulaient grâce aux mécanismes traditionnels de gestion des conflits), se gèrent aujourd'hui de façon beaucoup plus violente avec la circulation importante des armes légères. L'émergence au milieu des années 2000 de facteurs géopolitiques de déstabilisation dans les zones sahariennes et sahéliennes impose une analyse fine et approfondie. La gestion de la paix sociale et de la paix politique est devenue un enjeu majeur pour les systèmes agricoles et pastoraux pour lesquels la destruction des récoltes ou la perte d'animaux représentent des pertes en capital économique considérables.

- Il faut investir dans la compréhension des sociétés et des systèmes pour éviter que les interventions humanitaires n'y fassent plus de mal que de bien.
- Il est crucial d'identifier, de supporter, et non de remplacer, les mécanismes traditionnels existants (comme la Commission Mixte à Abéché).

François Grünewald

Directeur général et scientifique du Groupe URD

¹ <http://www.livestock-emergency.net/>

Adaptation d'un programme de réhabilitation face à la crise au Burkina Faso

Bonaventure G. Sokpoh

Les conditions climatiques du Sahel (marqué par un climat aride avec des crises récurrentes) et les conditions de vie de la majorité des populations rurales, caractérisées par une extrême pauvreté, exigent des interventions qui renforcent leurs capacités à mieux résister aux chocs et des réponses d'urgence lors des pics de crises. Les acteurs de l'aide s'accordent sur la nécessité de mettre en place des interventions adaptées aux caractéristiques du contexte avec une capacité de réponse précoce aux détériorations des moyens d'existences des populations. Le programme LRRD-REPI 2010, de la Délégation de l'Union européenne au Burkina Faso et ses partenaires opérationnels – ACF, Oxfam, Christian Aid et *Development Workshop France* –, a mis en application le cadre conjoint humanitaire-développement de la Commission européenne et le « mécanisme de préparation et d'anticipation des crises » proposé par le Groupe URD. Cet article analyse le rôle joué dans la crise actuelle par le programme LRRD-REPI.

Le Sahel fait face depuis plusieurs décennies à des crises récurrentes (sécheresses, inondations, invasions acridiennes, etc.) intervenant dans un contexte agro-climatique peu favorable. Plusieurs études ont montré les limites des interventions séparées humanitaires et de développement, et ont présenté les leçons tirées de la gestion des précédentes crises¹. Parmi les principales leçons, on note celles relatives à la préparation des acteurs pour répondre aux crises, à l'efficacité des systèmes d'alerte et de réponse précoces, à l'analyse approfondie des moyens d'existence, aux transferts sociaux, à la résilience, etc. Bien qu'il y ait eu des progrès dans la mise à disposition des informations (suivi des données climatiques, de l'évolution de la biomasse et des prix des denrées alimentaires/du bétail, des stratégies de survie adoptées par les populations, etc.) pouvant montrer ces signes précurseurs, la réponse précoce demeure l'un des principaux goulets d'étranglement pour une réponse adaptée et opportune (c'est-à-dire arrivant à la période où elle a le potentiel de réduire au maximum les effets dévastateurs de la crise sur les moyens d'existence).

Dans la réponse à la crise actuelle, on peut constater que plusieurs leçons des crises passées sont prises en compte, notamment en ce qui concerne la rapidité de la réponse. En effet, la mobilisation des acteurs de l'aide humanitaire et des gouvernements nationaux pour recueillir des dons s'est faite dès le mois de décembre 2011. L'intérêt des donateurs pour le Sahel est aussi en augmentation². Cependant un effort important reste à faire pour couvrir les besoins grandissants.

La Commission européenne montre un engagement fort pour le Sahel en y étant le principal donateur d'aide humanitaire. Des progressions sont également observées sur le terrain en ce qui concerne la recherche de la convergence entre les interventions humanitaires et de développement à travers le Cadre Conjoint Humanitaire – Développement (JHDF³) pour la sécurité alimentaire. Le programme LRRD-REPI qui fait suite à la réponse à l'inondation de juillet 2010 dans le centre Nord et l'Est du Burkina Faso est une application du JHDF.

Par ailleurs, le Groupe URD a depuis quelques années analysé – à travers les évaluations de programmes humanitaires et de développement, et des travaux de recherche opérationnelle – les préoccupations des acteurs intervenant dans le Sahel pour mettre en pratique les réflexions sur le lien urgence et développement. En réponse, le Groupe URD a proposé la mise en place d'un mécanisme de préparation et d'anticipation des crises, notamment pour les acteurs opérationnels mettant en œuvre des programmes ou des projets de moyen/long terme dans le Sahel. Le programme LRRD-REPI met en application ce mécanisme pour mieux s'adapter à l'évolution du contexte d'intervention et réduire les effets des nouvelles crises sur les acquis du programme.

Le programme REPI face à la situation agro-pastorale 2011-2012

Lancé pour permettre le relèvement et renforcer les moyens d'existence des populations victimes de l'inondation de juillet 2010, le programme REPI a traversé une crise au cours de sa première année de mise en œuvre.

Cette situation est probable pour tout programme de moyen/long terme au Sahel du fait de la fréquence accrue des crises. La campagne agricole 2011-2012 est, en effet, caractérisée par une baisse générale de la pluviométrie par rapport aux années précédentes ainsi que par une mauvaise répartition spatio-temporelle. De ce fait, certaines zones d'intervention du programme ont été touchées par une sécheresse localisée, d'autres par une inondation. Les caractéristiques de cette campagne agricole ont également eu une incidence sur la disponibilité du fourrage pour le bétail. La situation agropastorale observée laissait présager une dégradation localisée⁴ des moyens d'existence des populations dans les zones d'intervention du LRRD-REPI.

Encadré 1 : Le programme LRRD-REPI

Le programme LRRD-REPI 2010 (relèvement des populations suite aux inondations de juillet 2010 dans les régions du Centre-Nord et de l'Est du Burkina Faso) est un programme de réhabilitation d'environ 3,5 million € financé à 80% par la Délégation de l'Union européenne et mis en œuvre par ACF, Christian Aid, Oxfam et *Development Workshop France*. Il vise le renforcement de la résilience des populations victimes de l'inondation en assurant une continuité d'intervention après la réponse d'urgence financée par la DG ECHO. Il est réalisé dans le cadre conjoint humanitaire-développement pour lequel il existe une bonne collaboration entre la Délégation de l'Union européenne et la DG ECHO au Burkina Faso. Le programme s'est mis en place avec une relative rapidité après la fin de la réponse d'urgence financée par la DG ECHO. Il est mis en œuvre par les acteurs impliqués dans la réponse d'urgence (en dehors de DW), lesquels sont pour la plupart présents dans la zone depuis quelques années. Cela permet une connaissance des zones d'intervention et des populations par les acteurs.

Initialement prévu pour une durée de 2 ans (avril 2011 - mars 2012), il sera prolongé pour environ 2 ans supplémentaires pour atteindre réellement les objectifs de la réhabilitation et les consolider.

Le Groupe URD conduit une évaluation itérative (comportant trois missions sur le terrain lors du 6ème mois, du 12ème et du 18ème) du programme REPI.

Suggéré par le Groupe URD, les parties prenantes du programme REPI ont accepté de mettre en application le « Mécanisme de préparation et d'anticipation des crises »⁵ (cf. Schéma 1) en réponse à la situation agro-pastorale de 2011-2012.

La principale préoccupation était le renforcement, durant la période d'octobre à décembre, du pouvoir d'achat des populations, ce qui leur permettrait d'avoir accès aux denrées alimentaires sur le marché afin de constituer des stocks pour la période de soudure. Les prix sur le marché dans les zones d'intervention du programme étaient élevés par rapport aux prix habituellement constatés durant cette période de récolte. Les prévisions montraient une hausse des prix pour les mois suivants. Il était donc important d'agir sur le pouvoir d'achat des populations à court terme. Il était clair que si rien n'était fait pour répondre à cette crise, les activités prévues pour le renforcement de la résilience des populations auraient du mal à les mobiliser du fait qu'elles seraient occupées par les activités visant la résolution de la situation immédiate.

Pour répondre à la situation, des marges de manœuvre ont été recherchées avec les parties prenantes pour une adaptation du programme REPI à la situation agropastorale observée. Après discussion avec les partenaires d'un côté et la DUE de l'autre, une série de réajustements du programme a été proposée, n'impliquant pas une révision des contrats initialement signés.

Encadré 2 : Le Mécanisme de préparation et d'anticipation des crises

Le mécanisme de préparation et d'anticipation (cf. Schéma 1) est proposé pour adapter un programme de moyen/long terme à une crise lente ou récurrente (par exemple une sécheresse ou un pic de violence dans une zone en cours de stabilisation) qui produirait une dégradation des moyens d'existence dans la zone d'intervention donnée. Il a pour objectif de permettre aux organisations présentes sur le terrain de répondre aux catastrophes de façon précoce.

Ce mécanisme est basé sur les principes suivants :

- Concevoir les réponses aux crises de manière à faciliter la transition et les actions de développement (éviter que les réponses aux crises ne compromettent les actions de développement) ;
- Réduire les effets d'une nouvelle crise sur la progression enregistrée par les actions de développement (prévention et renforcement de la résilience) ;
- Prendre en compte la « nouvelle donne » issue de la crise et les origines de la crise pour reconstruire « autrement », voire « rebondir » et profiter des changements issus de la crise.

Les ajustements retenus peuvent se résumer en trois points :

- La réadaptation du ciblage du programme en l'élargissant (dans les proportions absorbables) aux victimes de la sécheresse ou de l'inondation de cette année.
- La réévaluation des priorités et de la pertinence des activités.

Il s'agit de prioriser les activités qui renforcent l'accès aux denrées alimentaires et la production de contre-saison (HIMO⁶, maraichage et autres activités génératrices de revenus), et de réorienter les activités qui sont moins pertinentes du fait des résultats de la campagne agricole.

- Le réaménagement du chronogramme et du budget en fonction des nouvelles priorités et la révision du budget de façon à prendre en compte les modifications induites par les deux premiers points (ex. réaliser dans la période de novembre 2011 à janvier 2012 les activités de HIMO prévues pour la période de mars à juin 2012).

Chaque partenaire opérationnel du programme REPI s'est également lancé dans la recherche de fonds auprès d'autres bailleurs pour entreprendre rapidement des actions complémentaires dans la zone (par exemple, le dépistage et la prise en charge de la malnutrition, le *cash for work* (CFW) dans les villages à proximité des villages REPI, la distribution de kits alimentaires et nutritionnels, etc.).

En avril-mai 2012, nous avons constaté un impact positif immédiat en termes d'atténuation des effets de la crise grâce aux activités de cash. Plus de 5000 ménages ont été

concernés, soit par le CFW, soit par le transfert direct d'argent sans contrepartie d'activités pour les ménages très pauvres. Une étude sur l'utilisation de l'argent reçu dans une des zones d'intervention montre un taux d'utilisation de 86% pour l'alimentation, notamment l'acquisition de céréales. Les témoignages des populations confirment cela dans les autres zones du programme. Néanmoins, compte tenu de l'intensité de la crise, les seuls ajustements du programme REPI n'ont pas été suffisants pour couvrir l'ensemble des besoins des populations cibles.

Pour être capable, à l'avenir, de réagir de façon précoce comme cela a été le cas cette année, des indicateurs de suivi du contexte ont été élaborés collectivement par l'ensemble des partenaires opérationnels, pour servir de base dans la phase de surveillance du mécanisme de préparation et d'anticipation des crises pour la période restante du programme. Les indicateurs retenus sont par ordre de priorité : le prix des denrées alimentaires de base et du bétail, la pluviométrie, la production agricole et le taux de malnutrition.



© Groupe URD

Aménagement du sol pour permettre une meilleure gestion de l'eau et de la fumure

Les principales leçons de cette expérience

Dans cette expérience, la flexibilité du programme et la réactivité des partenaires opérationnels a permis une intervention assez tôt (novembre-janvier), bien avant la période d'avril à août jugée très critique cette année compte tenu de la mauvaise campagne agricole et pastorale. Les ajustements du programme LRRD-REPI pour s'adapter à l'évolution du contexte, accompagnés des actions connexes des partenaires opérationnels, ont réellement contribué à atténuer les effets de la mauvaise campagne agricole sur les populations. Cela renforce les chances du programme d'atteindre ses objectifs.

Tout en saluant les orientations vers les actions qui soutiennent la résilience des populations et les filets de sécurité qui s'annoncent pour répondre à la situation du Sahel, nous rappelons la nécessité de doter ces programmes d'une capacité de préparation, d'anticipation et de gestion des crises probables (localisées ou généralisées) au cours de leur période d'exécution afin de préserver les progrès acquis.

En effet, du fait de l'augmentation de la fréquence des crises, les programmes de moyen/long terme qui viseraient le renforcement de la résilience des populations sont susceptibles d'être confrontés à des années de situation agropastorale difficile capable de conduire à une crise alimentaire et nutritionnelle comme celle de la campagne 2011-2012. L'intégration dans la conception des programmes de moyen/long terme d'un mécanisme tel que celui décrit dans cet article devient indispensable. L'efficacité d'un tel mécanisme dépend de plusieurs éléments dont :

- La qualité de la connaissance initiale des moyens d'existence des populations, de la définition des indicateurs de surveillance du contexte, de la collecte et de l'analyse des informations. L'existence et l'efficacité des systèmes d'alertes précoces nationaux et régionaux, et le partage d'information entre les différents acteurs intervenant dans une même zone constituent une importante source pour le mécanisme de préparation et d'anticipation des crises. De ce fait, toutes les initiatives des gouvernements des pays sahéliens pour renforcer l'évaluation permanente des besoins et de la vulnérabilité de leurs populations (exemple de l'envie du ministère de l'Agriculture Burkinabé de généraliser l'utilisation des analyses de l'économie des ménages (HEA⁷) sur tout le territoire) ainsi que l'implication des services techniques nationaux et décentralisés dans le partage des informations et la coordination des interventions, sont vivement encouragées.

- La flexibilité prédéfinie du programme. Bien qu'indispensable pour les programmes intervenant dans des contextes mouvants, la flexibilité demeure un challenge pour les bailleurs de fonds et les partenaires opérationnels. Pour garantir une capacité de préparation, d'anticipation et de gestion des crises probables dans les programmes, un engagement préalable entre les parties prenantes lors du démarrage du programme, pour un cadre de souplesse convenable pour tous, est nécessaire. Il est important de permettre une réaction rapide en évitant des complications administratives.

- La capacité des parties prenantes à mobiliser des fonds complémentaires en cas de dégradations généralisées des moyens d'existence. Comme l'a montré cette expérience, les seuls ajustements des programmes en cours et les actions de mitigation suffisent rarement pour couvrir l'ensemble des besoins de protection des moyens d'existence des populations en cas de crise de grande ampleur. La réponse précoce a démontré des effets positifs sur la protection des moyens d'existence des populations à bien des égards. La mobilisation précoce des acteurs de l'aide

humanitaire et surtout la réponse rapide des bailleurs de fonds sont indispensables.

- L'appui d'un regard extérieur, tel que celui proposé par le mécanisme d'évaluations itératives mis en place dans le programme LRRD-REPI 2010. Les acteurs plongés dans l'opérationnel ont en général du mal à prendre le recul nécessaire à la réflexion. Dans ces contextes complexes où les facteurs sont imbriqués, une même équipe d'évaluateurs revenant plusieurs fois pour accompagner les multiples acteurs d'un programme de ce type et réfléchir avec eux à de nouvelles orientations peut s'avérer essentiel.

Nous espérons voir se répéter des expériences de ce genre dans la recherche de solution durable aux crises lentes ou récurrentes, car dans ces contextes, les interventions intégrant véritablement le renforcement de la résilience et la réaction aux pics de crise sont appelés à remplacer la dichotomie urgence/développement.

Bonaventure Gbetoho SOKPOH
Réfèrent «Sécurité alimentaire» au Groupe URD
Chargé de recherche et d'évaluation

¹ Voir :

- ALNAP 2011, *Humanitarian Action in Drought-related Emergencies*, ALNAP Lessons Paper ;

- *Beyond any drought: Root causes of chronic vulnerability in the Sahel*, The Sahel Working Group, 2007, 23 P.

- *Echapper au cycle de la faim : les chemins de la résilience au Sahel*, Groupe de travail sur le Sahel, Septembre 2011, 124 P.

² Cf. SAHEL: Les donateurs commencent à mettre à profit les leçons du passé. <http://www.irinnews.org/fr/Report/94805/SAHEL-Les-donateurs-commencent-%C3%A0-mettre-%C3%A0-profit-les-le%C3%A7ons-du-pass%C3%A9>

³ *Joint Humanitarian Development Framework*.

⁴ Il est important de noter que d'une manière générale le Sahel fait face cette année à une crise alimentaire et nutritionnelle de grande envergure touchant 18 millions de personnes dont 8 millions d'adultes et 1 million d'enfants qui ont besoin d'aide de toute urgence (AGIR – Alliance Globale pour l'Initiative Résilience – Sahel, le 18 juin 2012 à Bruxelles).

⁵ Pour plus d'information, contacter le Groupe URD.

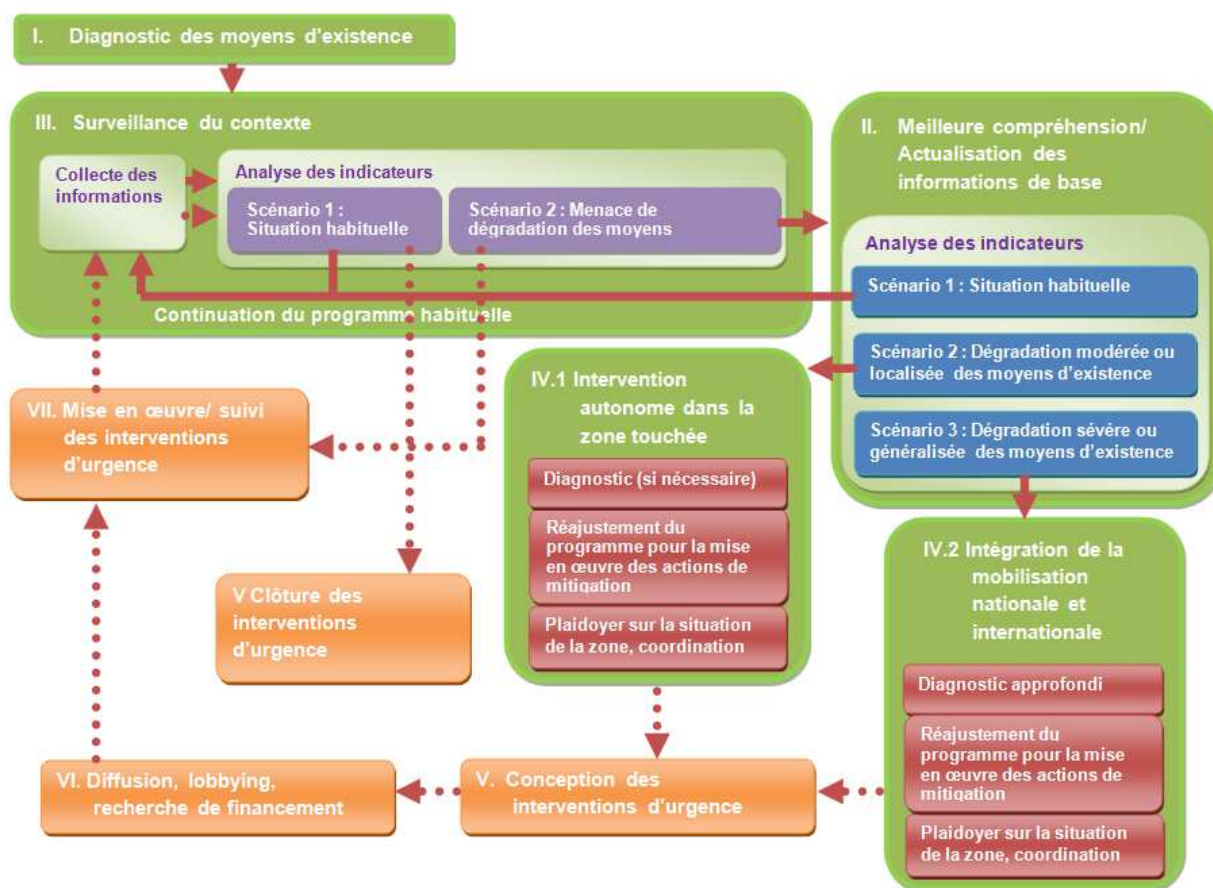
⁶ Haute Intensité de Main d'Oeuvre.

⁷ *Household Economy Analysis*.



Récolte de de la production de sorgho suite à la distribution de semences améliorées par le programme REPI

Schéma 1 : Mécanisme de préparation et d'anticipation des crises



La résilience : concept porteur ou mot à la mode ?

Jeroen Warner - François Grünewald

Le terme « Résilience », aujourd'hui à la mode, constitue un antidote positif à la connotation négative de « vulnérabilité ». Il prend sa source dans le potentiel et les capacités propres à chaque population. Cependant, la résilience reste un concept controversé, dont chacun semble avoir une définition différente, et qui, à défaut d'éclairer, risque de générer plus de confusion. Par ailleurs, si renforcer la capacité des populations à résister aux chocs reste l'objectif commun d'acteurs travaillant dans différents secteurs d'intervention, permet-il de mieux travailler ensemble ou se coordonner ? Au lieu de considérer que le changement climatique, les catastrophes naturelles et la pauvreté sont des problèmes indépendants, l'articulation et l'intégration de ces trois domaines peut, en théorie, contribuer à relever les défis liés au risque et au changement, ayant un impact direct sur la vie et le travail des populations locales. Mais jusqu'où peut-on aller dans l'intégration ? Quelles en sont les opportunités et les risques ? Serait-elle un moyen de renforcer cette résilience ? Quelle résonance ont ces concepts au niveau local, dès lors que chaque population semble appréhender de manière spécifique ce qui se cache derrière nos étiquettes ?

Ces dernières années, le monde a été le théâtre de plus en plus de catastrophes, conséquence directe de toutes sortes d'« événements climatiques extrêmes », que ce soit de violents ouragans, des inondations à grande échelle, ou des sécheresses dévastatrices à répétition. Le changement climatique pourrait bien faire augmenter la magnitude de ces catastrophes, les rendre plus fréquentes, et aggraver leurs conséquences. Dans beaucoup de régions, plus la population est pauvre, plus elle est touchée par ces événements : taudis peuplant la « ceinture des typhons » en Asie, populations pastorales destituées, passagers en transit, etc. De la même manière, ces destructions à grande échelle ont été causées par des phénomènes tectoniques affectant des zones urbaines densément peuplées (planifiées ou non), et où l'établissement de normes et de codes de construction a été le dernier des soucis des autorités nationales et locales. Mais en marge de ces catastrophes, une grande variété d'incidents pose des défis considérables qui perturbent la vie quotidienne, en particulier celle de ceux qui possèdent peu de ressources et d'alternatives sur lesquelles compter.

Dans un tel contexte, regrouper la prévention des catastrophes naturelles (*Disaster Risk Reduction - DRR*), les stratégies d'adaptation au changement climatique (*Climate Change Adaptation - CCA*) et la réduction de la