

Humanitarian Exchange

Commandé et publié par le Réseau des pratiques humanitaires (HPN) de l'ODI **Numéro 55 Septembre 2012**



**La Crise au
Sahel**



Table des matières

La Crise au Sahel

- 3** Un nouveau rythme de tambour pour le Sahel
- 7** Traiter la situation humanitaire critique dans le nord du Mali
- 10** Développer la résilience dans les régions du Sahel : les leçons de Masboré
- 13** Les transferts monétaires et la vulnérabilité au Niger
- 16** Intégrer les études de marché et la réaction du marché : analyse cartographique des marchés en situation d'urgence (Emergency Market Mapping and Analysis – EMMA) au Tchad pendant la crise alimentaire de 2012 au Sahel
- 19** Évaluations coordonnées des besoins : la valeur d'un processus concerté
- 23** L'impact des filets sociaux sur la résilience des ménages vulnérables au Niger
- 27** Utiliser l'approche de l'économie des ménages pour informer les programmes de protection sociale au Sahel

À propos du HPN

Le Réseau des pratiques humanitaires (HPN) de l'Overseas Development Institute (ODI) est un forum indépendant sur lequel les agents de terrain, les gestionnaires et les décideurs du secteur humanitaire échangent informations, analyses et expériences. Les opinions exprimées dans les publications du HPN ne représentent ou ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe de travail sur les politiques humanitaires ou de l'Overseas Development Institute.

Photo de couverture : © Union européenne, Raphael de Bengy, mars 2012



Premier groupe de réflexion indépendant de Grande-Bretagne sur le développement international et les questions humanitaires

Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road, London SE1 8NJ
United Kingdom

Tel. +44 (0) 20 7922 0300, Fax. +44 (0) 20 7922 0399

HPN e-mail: hpn@odi.org.uk
HPN website: <http://www.odihpn.org>

Éditorial



© UNHCR/H. Caux

Ce numéro de Humanitarian Exchange traite principalement de la crise qui sévit dans la région africaine du Sahel, où, selon les estimations des organisations humanitaires, plus de 18 millions de personnes sont confrontées à l'insécurité alimentaire. Dans l'article principal, Peter Gubbels argumente que cette crise n'est pas principalement due à la sécheresse ou à une pénurie alimentaire mais plutôt à un « déficit de la résilience » qui a laissé les personnes vulnérables sans protection face à divers problèmes, notamment le manque de pluie et la flambée exceptionnelle des prix alimentaires. Le nord du Mali a doublement été touché par les mauvaises récoltes de 2011 ainsi que les troubles politiques et la violence qui ont frappé la région en 2012. Dans son article, Jean-Nicolas Marti explique l'approche adoptée par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour améliorer l'accès aux personnes démunies dans le nord du Mali en favorisant l'acceptation des principes humanitaires par les belligérants de la région. En outre, les auteurs Amanda Farrant et Jeff Woodke expliquent la manière dont les ONG aident les communautés à renforcer la résilience au Burkina Faso et au Niger. Par ailleurs, Nanthilde Kamara, Madeleine Evrard Diakité, Emily Henderson et Camilla Knox-Peebles examinent l'utilisation de l'outil d'analyse et de cartographie des marchés en situation d'urgence (« Emergency Market Mapping & Analysis – EMMA ») au Tchad. Zahairou Mamane Sani, Andrea Stewart et Caroline Draveny présentent les avantages associés aux évaluations coordonnées des besoins au Niger, tandis qu'Ousmane Niang, Véronique Mistycki et Soukeynatou Fall examinent l'impact des filets sociaux pour favoriser un changement de comportement. Enfin, Jessica Saulle, Nicola Hypher et Nick Martlew mettent en évidence la manière dont l'analyse de l'économie des ménages peut améliorer les programmes de protection sociale.

Les articles de la rubrique consacrée aux politiques et pratiques se concentrent sur l'« espace humanitaire » en Inde et en Birmanie, les enseignements tirés du projet multi-institutionnel d'évaluation de la vulnérabilité et d'établissement du profil des PDIP (IDP vulnerability assessment and profiling – IVAP) au Pakistan, les expériences de formation et de soutien des « bénévoles qualifiés » au Bangladesh, et les progrès réalisés au Népal quant à la mise en œuvre des politiques et protocoles de réduction des risques de catastrophe incluant les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et personnes intersexuées. Ce numéro s'achève en Afrique de l'Est avec des articles discutant les résultats d'un programme contrôlant les transferts en espèces et de bons en Somalie ainsi que les résultats d'une étude de Transparency International examinant le problème de corruption dans l'aide alimentaire fournie lors de l'intervention face à la sécheresse survenue en 2011 au Kenya.

Un nouveau rythme de tambour pour le Sahel

par Peter Gubbels, Groundswell International

En raison de la sécheresse sévissant au Sahel dans l'Afrique de l'Ouest, les médias ont accordé une attention considérable à la triste situation d'une population estimée à 18,7 millions de personnes et à deux doigts d'une possible crise alimentaire catastrophique. De nombreuses agences demandent constamment que davantage de fonds soient alloués aux interventions humanitaires. À cause des pluies tardives et irrégulières et des périodes de sécheresse prolongées en 2011, la production agricole du Sahel a chuté. La sécheresse a également causé un déficit de fourrage significatif dans les régions pastorales du Sahel. La réunion du 12-13 avril du Réseau de Prévention des Crises Alimentaires (RPCA) a confirmé qu'en 2011, la production céréalière dans la région du Sahel était 26 % inférieure à celle de 2010. L'année 2010 a néanmoins produit une récolte record ; si l'on compare celle-ci à la moyenne des cinq dernières années, la production céréalière totale dans la région du Sahel était seulement 3% inférieure à la normale. Malgré ce déficit de nourriture global plutôt faible, une crise nutritionnelle et alimentaire est survenue. Pourquoi ?

La crise de 2012

Bien qu'ancrée à des facteurs structurels datant de longue date, chaque nouvelle phase aiguë de la crise du Sahel comporte ses propres caractéristiques distinctes. La crise du Sahel de 2012 diffère significativement et à de nombreux égards de celles de 2010 et de 2005.

Tout d'abord, le prix des aliments de base au Mali, au Burkina Faso, au Niger et au Tchad est exceptionnellement élevé. Ceci est l'une des caractéristiques les plus alarmantes de la crise sévissant actuellement au Sahel. À Ouagadougou, la capitale du Burkina Faso, le prix du millet local a augmenté de 85 % au-dessus de la moyenne quinquennale. À Bamako, la capitale du Mali, le prix a plus que doublé. On s'attend à ce que les prix continuent d'augmenter pendant la période de soudure qui s'achève au mois d'août. L'ampleur des hausses de prix du mois

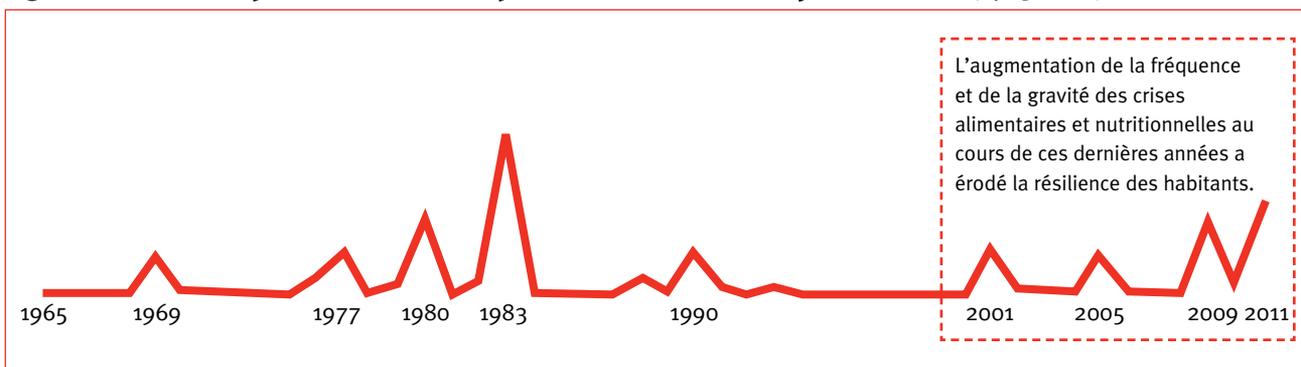
d'avril a étonné aussi bien les gouvernements que les agences humanitaires. En moyenne, les ménages ruraux les plus pauvres du Sahel produisent assez pour satisfaire seulement la moitié de leurs besoins alimentaires ; ils doivent donc acheter le reste sur les marchés locaux où ils vendent leurs produits ou proposent leurs services. En raison du prix élevé des denrées alimentaires et des très faibles augmentations de salaire, les ménages ruraux les plus pauvres sont poussés dans la famine, et de plus en plus d'enfants souffrent de malnutrition aiguë sévère.

Deuxièmement, à la suite des crises ayant sévi en Côte d'Ivoire et en Libye, plus de 200 000 migrants économiques sont officiellement retournés dans des régions du Sahel déjà vulnérables. Ceci a accru la pression sur les faibles ressources des communautés et créé des tensions quant à l'accès aux services publics tels que l'eau, la santé et l'éducation. Le retour des travailleurs migrants, combiné avec le ralentissement général de l'économie mondiale, a fortement réduit les revenus provenant de transferts de fonds internationaux. L'Organisation Internationale pour les Migrations (IOM) estime que les transferts monétaires effectués par chaque travailleur migrant originaire du Sahel soutiennent approximativement sept personnes dans leur pays d'origine.

Troisièmement, le conflit sévissant dans le nord du Mali a provoqué le déplacement d'au moins 320 000 personnes, notamment plus de 187 000 réfugiés dans les pays voisins ; l'approvisionnement alimentaire a été perturbé et les régions de Tombouctou et de Gao ont été largement pillées.

Malheureusement, la fréquence des catastrophes naturelles, des crises économiques et des problèmes relatifs aux marchés et à la sécurité alimentaire affectant le Sahel augmente. Les précipitations deviennent plus courtes et moins fréquentes, et les pâturages se transforment en désert. Face à ces problèmes, les populations locales ont

Figure 1 : Nombre de personnes touchées par la sécheresse en Afrique de l'Ouest (1965-2011)



développé des stratégies d'adaptation qui comprennent la migration et la vente ou l'hypothèque de leurs terres, de leurs biens ménagers et de leur bétail. Ces systèmes ont maintenant atteint les limites de leur efficacité. Les ménages les plus vulnérables commencent à peine à recouvrer leurs moyens de subsistance qu'ils sont de nouveau frappés par un autre désastre majeur. C'est ce manque de résilience, et non pas le déficit régional de la production alimentaire de 3 % comparé à la moyenne quinquennale, qui explique l'énorme crise humanitaire.

Le « déficit de la résilience »¹

Depuis la dernière crise du Sahel en 2010, la grande majorité des ménages les plus vulnérables n'ont pas été en mesure de se désendetter, de rétablir leurs moyens de subsistance normaux ou leurs biens de production comme les semences et les animaux. Ceci a affecté la capacité des gens à surmonter cette dernière vague de problèmes. Un nombre croissant de ménages tombe dans les pièges de la pauvreté et de la famine chronique desquels ils ne peuvent pas s'échapper, même si les précipitations sont bonnes. Les déficits alimentaires nationaux et régionaux qui sont l'objet de tant d'attention ne constituent pas le moteur de la crise du Sahel. Non, celui-ci est en fait le problème plus complexe et multi-dimensionnel du « déficit de la résilience ».

Comme le dit un proverbe Haoussa : « Quand le tambour change de rythme, il est indispensable que les danseurs changent de pas ». La crise imminente est la preuve irréfutable que le rythme du tambour a changé dans les régions du Sahel. Les crises alimentaires ne peuvent plus être traitées comme des événements isolés causés par des sécheresses occasionnelles. Le nombre de personnes affectées par l'insécurité alimentaire chronique et vivant dans des conditions de grande pauvreté et de vulnérabilité augmente. Les crises alimentaires aiguës, comme celles de 2005 et de 2010, sont des événements ponctuels de courte durée déclenchés par la sécheresse, avec un cycle sans fin de vulnérabilité chronique croissante. L'insécurité alimentaire et la pauvreté sont des problèmes si endémiques que, même pendant les années de bonnes récoltes, le taux de malnutrition infantile aiguë est régulièrement supérieur au seuil d'urgence de 15 % spécifié par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). L'UNICEF estime que, les années où les précipitations ont été abondantes, plus de 286 000 enfants meurent chaque année de causes liées à la malnutrition.

Alors que les familles ont besoin d'une aide d'urgence aujourd'hui, des solutions à long terme doivent être simultanément trouvées. Les communautés des régions du Sahel, notamment les familles agricoles et pastorales, ont besoin d'aide afin de s'adapter aux conditions changeantes et d'améliorer leur résilience. Au moment où la crise du Sahel de 2012 entame sa phase la plus critique, les gouvernements ont commencé à accorder une attention immédiate, non seulement en réponse à la crise, mais aussi pour trouver des solutions permettant de rompre les cycles de la famine et de la malnutrition

¹ Voir William J. Garvelink et Farha Tahir, *Misunderstood: Getting the Right Response to Food Shortages in the Sahel* (Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 2012).

chroniques. Une réunion interministérielle de haut niveau sur les crises alimentaires régionales a eu lieu le 5 juin 2012 à Lomé, la capitale togolaise. Lors de cette réunion cofinancée par la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire de l'Ouest africain (UEMOA), les gouvernements ont demandé des mesures fortes et concertées pour résoudre les causes profondes des manques alimentaires et nutritionnels récurrents au Sahel et en Afrique de l'Ouest, et la mobilisation coordonnée des ressources permettant d'assurer l'homogénéité et l'efficacité des développements durables.

La marche à suivre, adoptée par les principaux acteurs de l'aide humanitaire, de la réduction des risques de catastrophe, de l'adaptation au changement climatique et du développement qui travaillent dans les régions du Sahel, est souvent définie par rapport à la notion de résilience. Ceci reflète un consensus par lequel, afin de rompre le cycle de la famine, les efforts humanitaires et de développement ont besoin d'être mieux intégrés pour améliorer la résilience des populations vulnérables. Les agences de l'ONU font de fortes déclarations publiques, organisent des ateliers de travail et préparent des stratégies, des cadres conceptuels et des documents de planification concernant la résilience. Quelques donateurs, notamment le Royaume-Uni, ont adopté un programme pour améliorer la résilience. L'Institut des ressources mondiales et l'influent Panel de Montpellier ont publié des rapports sur le rôle de l'agriculture *vis-à-vis* de la résilience.² Au Royaume-Uni, dix organisations internationales ont formé un groupe de travail inter-institutions sur la résilience pour développer une compréhension et un cadre communs pour la résilience. La liste des agences adoptant la notion de résilience continue de s'agrandir.

Les voies menant à la résilience

Quelles sont les voies permettant de renforcer la résilience ? La voie principale, celle étant la plus favorisée par les gouvernements, repose sur l'investissement dans l'agriculture pour permettre l'augmentation de la production alimentaire. La plupart des propositions envisagent malheureusement des solutions basées principalement sur les engrais, les semences et une irrigation améliorées. Les limites de ces programmes agricoles demeurent dans le fait que l'amélioration de la productivité à court terme est la seule priorité. La plupart des ménages les plus pauvres vivant dans les régions agricoles marginales, là où la faim rurale est la plus ressentie, ne profitent pas de ces programmes. La promotion de techniques agricoles et agroécologiques ayant fait leurs preuves et à faible coût, est bien plus prometteuse, notamment l'agroforesterie et la conservation des sols et des eaux. Ces approches ont amélioré les objectifs explicites de durabilité et de résilience à long terme, et pas seulement la productivité. Des agriculteurs mènent au Sahel un mouvement de replantation par lequel les petits agriculteurs encouragent dans leurs champs la régénération naturelle des arbres

² Voir World Resources Institute, *Roots of Resilience: Growing the Wealth of the Poor, 2008*; *The Montpellier Panel, Growth with Resilience: Opportunities in African Agriculture* (London: Agriculture for Impact, 2012).



© Oxfam /SB/Fatoumata Diabate

Un jardin potager communautaire au Niger

résistants à la sécheresse. Grâce à l'élagage de ces arbres deux fois par an, les familles d'agriculteurs produisent un engrais ou un paillis vert qui améliore la fertilité du sol et produit du bois pour cuisiner. Ce système régénère les terres agricoles dégradées, recycle les nutriments et l'énergie issus de la ferme, et réduit la dépendance aux produits externes onéreux, comme les engrais artificiels.

Pour les autres agences internationales au Sahel, la promotion des techniques pour la réduction des risques de catastrophe (DRR), notamment l'adaptation au changement climatique, constitue une autre voie qui favorise la résilience. La réduction des risques de catastrophe comprend un large éventail d'actions humanitaires et de développement qui permettent de réduire les risques les plus fréquents affectant les personnes. Les cultures maraîchères de saison sèche, les systèmes d'approvisionnement en eau améliorés, les banques céréalères des villages (afin que les familles puissent acheter de la nourriture à des prix raisonnables), les banques de fourrage, les réseaux routiers améliorés et la stabilisation des dunes constituent des mesures ayant fait leurs preuves et qui réduisent le risque et améliorent la résilience.

D'autres programmes travaillent avec les réseaux féminins d'épargne et de crédit pour développer des sources alimentaires de substitution, comme les jardins potagers communautaires, ou pour former des infirmières d'état afin de les sensibiliser aux sujets de la prévention et de la gestion de la malnutrition au niveau communautaire. Le fait de fournir des suppléments alimentaires à des enfants légèrement sous-alimentés permet d'éviter qu'ils ne tombent dans un état de malnutrition sévère. Les céréales peuvent être vendues aux familles les plus vulnérables à des prix abordables, et ainsi les aider à reconstituer les stocks des banques céréalères communautaires. Du fourrage peut être mis à la disposition des familles de petits éleveurs afin que les animaux des troupeaux ne meurent pas de faim. Le fait de persuader les

pasteurs de réduire le nombre d'animaux (réduction des troupeaux) par la vente précoce, lorsque les ressources en pâturage et en eau sont limitées, est une autre initiative importante visant à réduire le risque.

Plusieurs mesures de protection sociale attirent également un intérêt croissant en raison de leur impact potentiel sur les causes structurelles des crises alimentaires et nutritionnelles chroniques. Un mécanisme commun est celui des transferts monétaires directs. Il est souvent assorti de « conditions légères » visant à changer les comportements. Plusieurs études ont démontré que les transferts sociaux peuvent améliorer la résilience et réduire la faim et la malnutrition infantile si les ménages les plus pauvres en bénéficient. Ces mesures sont les plus efficaces si elles se focalisent sur les femmes, qui portent le fardeau de la pauvreté, et elles peuvent réduire les flux migratoires des hommes qui recherchent des emplois temporaires dans les centres urbains ou les pays voisins.

Des systèmes d'alerte et d'intervention précoces constituent une autre voie critique qui permet de surmonter le manque de résilience. La crise alimentaire de 2010 montre que la capacité des gouvernements, des agences de l'ONU et des donateurs à mettre en place une réponse collective précoce, conformément à une échelle adéquate et qui permet la protection des moyens de subsistance de millions de ménages vulnérables, est toujours inappropriée. Par rapport à celle de 2005, la réponse humanitaire de 2010 a été meilleure et plus rapide. Elle a sauvé des vies. Elle n'a cependant pas empêché l'énorme perte des biens, en particulier le bétail, et des moyens de subsistance des ménages les plus pauvres, laissant ainsi les gens dans une position de vulnérabilité plus importante qu'auparavant. Par rapport à 2010, la réponse d'urgence de 2012 a été bien plus rapide dans la plupart des pays concernés. Cependant, si l'on tient compte du bas niveau de résilience des groupes les plus vulnérables, plus particulièrement si celui-ci est

évalué par rapport aux « bonnes » années lorsque le niveau de malnutrition infantile est néanmoins proche des seuils d'urgence, cette réponse ne sera pas suffisante pour éviter des décès. L'ONU estime que le nombre de cas de malnutrition aiguë sévère (MAS) augmentera de 872 000 cas (en 2011) à 1 027 900 cas prévus en 2012. Selon la revue médicale *The Lancet*, la malnutrition aiguë sévère multiplie le risque de mort infantile par un facteur de 9,7.³

Un autre problème sérieux qui est survenu en 2012 est que le signal d'alerte précoce n'a pas déclenché automatiquement des mesures d'urgence efficaces fondées sur des plans d'urgence préparés à l'avance. La réponse des donateurs a été initialement retardée par des problèmes d'harmonisation de l'analyse de FEWS NET (Réseau de systèmes d'alerte précoce de famine) avec celle des autres agences d'alerte précoce au sujet de l'étendue et de la gravité de la crise. D'autre part, les donateurs internationaux ont encore tendance à attendre que les médias montrent un intérêt soutenu pour une situation d'urgence potentielle avant d'accorder des fonds suffisants. Cependant, les professionnels des médias ne sont pas des spécialistes des signes avant-coureurs. Il leur est difficile de savoir quand les prédictions sont précises, ou quand les organismes d'aide font peut-être des déclarations exagérées concernant les crises imminentes pour générer une réponse adéquate. Les journalistes préfèrent généralement se rendre sur les lieux pour évaluer la situation, et souvent, cela arrive seulement lorsque les conditions deviennent sévères.

Sans la pression publique issue des reportages médiatiques, les agences humanitaires sont souvent confrontées à la tâche difficile de persuader les gouvernements qu'ils doivent non seulement agir rapidement, mais également à une échelle appropriée pour éviter une crise. Malgré des mesures précoces effectuées par plusieurs donateurs, et alors que les populations affectées au Sahel entraînent dans la période la plus critique du mois de juin (la période de soudure correspondant au début de la saison des pluies et du travail agricole), des lacunes énormes et des régions doivent être respectivement comblées et renforcées rapidement pour que l'aide humanitaire puisse répondre efficacement aux besoins des ménages les plus vulnérables. Au début du mois de juin, la somme de tous les appels consolidés (CAP) pour le Sahel en 2012 totalisait 1,6 milliard de dollars, dont seulement 39 % avaient été financés. 34 % du CAP du Niger, qui s'élève à 450 millions de dollars, avaient été financés. 44 % du CAP du Mali avaient été financés. Avec une valeur de 27 %, le CAP du Burkina Faso, qui est de 126 millions de dollars, était le plus insuffisamment financé. Malheureusement, la triste réalité est que le principal moteur de l'action humanitaire provient de l'intérêt des médias, et non pas des alertes précoces.

Depuis 2005, les donateurs, les agences de l'ONU, les ONG internationales et les gouvernements des régions du Sahel ont commencé à traiter plus efficacement non seulement l'aspect de la sévérité, mais aussi la nature chronique de l'insécurité alimentaire. Généralement,

³ Cité dans World Vision, *Global Health and Nutrition*, 2012, <http://www.wvi.org.uk>

les acteurs clés connaissent les voies prometteuses permettant d'améliorer la résilience, mais ils disposent de ressources insuffisantes pour les mettre en œuvre. Une raison expliquant ce phénomène réside dans le fait que les personnes chroniquement touchées par l'insécurité alimentaire ne meurent pas en grand nombre. Alors que la crise de 2012 pourrait entraîner un changement important des attitudes, les dirigeants nationaux et régionaux ainsi que les décideurs politiques chargés de la sécurité alimentaire n'ont pas accordé un caractère d'urgence vis-à-vis des problèmes chroniques de la faim et de la malnutrition. Les populations du Sahel chroniquement touchées par l'insécurité alimentaire ne sont toujours pas reconnues comme une priorité. Ces populations ont des besoins spécifiques différents de celles qui sont périodiquement affectées par des catastrophes en cours ou en voie de développement. L'absence de mécanismes de financement ciblés visant à traiter les insécurités alimentaires et nutritionnelles chroniques constitue le défaut le plus évident de la structure actuelle de l'aide.

Pour surmonter l'insécurité alimentaire chronique, une nouvelle approche qui intègre le travail humanitaire et le développement et qui soutient plus efficacement la reprise et la résilience est nécessaire. La structure actuelle de l'aide ne fournit pas encore un financement suffisant et flexible sur le long terme pour les initiatives destinées à améliorer la résilience, notamment pour la reprise, la réduction des risques de catastrophe, la prévention de la malnutrition, la protection sociale et la promotion des moyens de subsistance pour les ménages les plus pauvres. Plusieurs organismes donateurs et décideurs politiques nationaux, bien qu'engagés à améliorer la résilience, agissent dans le cadre de mécanismes institutionnels et de mandats qui sont fondés sur la notion démodée « du paradigme de l'assistance au développement ». Ils ne s'adaptent pas assez rapidement à la nécessité de traiter la nature chronique de la crise alimentaire et nutritionnelle actuelle.

Même si les institutions démontrent de bonnes intentions, un engagement certain et la connaissance des voies majeures, le processus de transformation des mécanismes institutionnels visant à renforcer la capacité de résilience des communautés et des ménages vulnérables prend du temps. Ce processus exige une approche complète, multisectorielle, coordonnée et à long terme. Les éléments de la résilience sont interdépendants. Ils doivent fonctionner de concert en s'appuyant réciproquement. Mais les agences individuelles ne sont pas conçues pour se focaliser sur la résilience et elles n'intègrent pas efficacement le travail d'assistance et de développement. Au sein des gouvernements, la résilience exige des mesures que l'on retrouve à travers les différentes institutions. Le même principe s'applique aux agences de l'ONU, et au sein des ONG internationales et de la communauté des donateurs.

Au Sahel, l'approche vis-à-vis de la résilience est extrêmement fragmentée, dysfonctionnelle et inefficace. Au mieux, les efforts actuels ne semblent que ralentir la vitesse à laquelle la résilience des personnes est en train de s'éroder. Il n'existe en fait aucun consensus concernant l'aspect que prendrait

la résilience en cas de succès, ou comment la contrôler ou l'évaluer. Les acteurs ne s'accordent pas sur les aspects de la résilience à traiter en priorité, sur les bénéficiaires, les zones géographiques ciblées ou sur leurs solutions préférées. Comme l'a souligné le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), la résilience « exige des stratégies intégrées par les gouvernements et entre les gouvernements de la région, avec la participation active de la société civile, des partenaires du développement et du secteur privé ».⁴

Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. Un examen des cadres de résilience cités ci-dessus suggère une forte tendance des acteurs à « reconditionner » la plupart des activités qu'ils effectuent déjà dans le nouveau discours et au sein du cadre conceptuel de résilience, et en mettant l'accent sur les techniques favorisées plutôt que sur les changements systémiques exigés. Au-delà de la rhétorique, plusieurs acteurs continuent généralement comme si de rien n'était lorsque la phase aiguë d'une crise alimentaire se calme et les précipitations reprennent. Peu sont ceux qui ont déjà effectué des changements institutionnels ou développé de nouvelles méthodes de travail qui favorisent la résilience. Souvent, il n'existe aucune ligne budgétaire pour la reprise ou la résilience au sein des organisations humanitaires ou de développement. L'efficacité est également limitée, car les acteurs principaux ne sont pas engagés dans une approche systémique et globale de la résilience. Au lieu de cela, la résilience reste promue principalement au sein des secteurs techniques ou des mandats institutionnels par le biais d'interventions « cloisonnées ». Les acteurs

4 BCAH, *Strategic Document Version 2 Response Plan Addressing the Food and Nutrition Crisis in the Sahel*, février 2012, p. 2.

humanitaires et de développement ne sont pas engagés dans une approche globale développée dans le cadre de contextes spécifiques de moyens de subsistance et géographiques, dans lesquels les synergies entre les différents niveaux et domaines seraient matérialisés, au sein d'un système intégré.

La faim chronique qui sévit dans les régions du Sahel continue d'être particulièrement sous-estimée. Les interventions de secours sont devenues efficaces pour sauver des vies, mais elles n'empêchent pas les populations d'adopter des mécanismes d'adaptation désespérés. Elles n'empêchent pas non plus la perte à grande échelle des actifs productifs. Le fait de promouvoir la résilience nécessite une panoplie différente de compétences et de ressources, des interventions à plus long terme et des arrangements de partenariat différents par rapport à l'assistance. Cela exige également la création de conditions économiques et sociales durables afin que les pauvres puissent surmonter plus efficacement les chocs à venir. La capacité institutionnelle pour régler ce problème reste peu développée. Le temps est venu pour un nouveau rythme du tambour dans les régions du Sahel.

Peter Gubbels, un consultant spécialisé dans le développement rural, travaille en collaboration avec l'ONG Groundswell International en Afrique de l'Ouest. Il est l'auteur du rapport *Escaping the Hunger Cycle : Pathways to Resilience in the Sahel*, mandaté par le Sahel Working Group (SWG) (groupe de travail sur le Sahel), un réseau d'ONG britanniques et européennes travaillant au Sahel, et de *Ending the Everyday Emergency : Children and Resilience in the Sahel*, mandaté par World Vision et Save the Children.

Traiter la situation humanitaire critique dans le nord du Mali

par Jean-Nicolas Marti, ICRC

Les mauvaises récoltes de 2011, puis les conflits armés et la violence : les populations du nord du Mali ont été lourdement frappées par deux fois. Elles ne sont plus en mesure de subvenir à leurs besoins alimentaires fondamentaux. Les activités agricoles et d'élevage font vivre la majorité des ménages ruraux. Ils n'ont guère eu de temps pour se remettre des effets de la sécheresse, qui a réduit leur sécurité alimentaire ces dernières années, et maintenant, ils souffrent également des effets négatifs d'un conflit. La nourriture est rare et onéreuse et les populations n'ont pas de revenus pour acheter ce dont ils ont besoin. Leur capacité de résilience a été sévèrement réduite par les crises humanitaires répétées. Ils ont besoin d'une aide urgente.

Lorsque la saison des pluies commence au mois de mai, les agriculteurs ont besoin de stock pour semer leurs champs dans l'espoir d'une bonne récolte l'année prochaine et les bergers ont besoin de préserver leur bétail le plus longtemps possible, ou de vendre leurs animaux

pour acheter des provisions essentielles. L'accès aux services de santé constitue une autre difficulté majeure pour la population de cette vaste zone semi-désertique.

Conflit, déplacements et sécurité alimentaire

En janvier 2012, le MNLA (le Mouvement National pour la Libération de l'Azawad) a lancé une campagne séparatiste armée dans le nord du Mali. Le MNLA a pris le contrôle des trois villes principales de l'Azawad (Kidal, Gao et Tombouctou) durant les premiers jours d'avril. Pendant ce temps, d'autres groupes armés se sont dirigés vers les mêmes centres urbains. À la suite d'un coup d'état au mois de mars, le gouvernement central est devenu très instable et a perdu le contrôle de la région nord du pays. Le conflit a déplacé plus de 300 000 personnes. La majorité s'est réfugiée dans les pays voisins (Niger, Burkina Faso, Mauritanie et Algérie) et des dizaines de milliers de personnes ont été déplacées à l'intérieur du Mali, dans le nord ou à Mopti, et dans les autres régions situées au sud de Gao et de Tombouctou. Cet énorme déplacement



© EC/ECHO/Cyprien Fabre

Femmes et enfants déplacés dans le nord du Mali

se déroule alors que le Mali et l'ensemble de la région du Sahel sont confrontés à une situation alimentaire désespérée. Les combats du mois de juin à Gao entre le MNLA et un autre groupe armé, le MUJAO (le Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique Occidentale), ont causé de nouveaux mouvements de population.

Aujourd'hui, la combinaison de la crise alimentaire et des conflits armés est à l'origine de conséquences alarmantes pour des dizaines de milliers de personnes. La sécurité alimentaire est de nouveau critique en 2012 et la situation dans la région est peut-être même pire qu'elle ne l'était il y a deux ans. Pour faire face à cette situation, de nombreux foyers sont obligés de réduire leur consommation de nourriture et d'aliments nutritifs. Dans le même temps, les pillages intervenus à la suite des combats au début du mois d'avril ont touché les stocks des récoltes destinées à la consommation, à la vente et à la constitution de greniers de semences. Le prix des denrées alimentaires de base augmente exponentiellement. Dans les zones urbaines, les banques ne fonctionnent plus et les travailleurs ne reçoivent plus leur salaire. Le pouvoir d'achat des gens diminue inexorablement.

En ce début de récolte 2012–2013, la situation de crise affaiblit encore davantage les petits agriculteurs, et pour les éleveurs, le bilan fourrager, en situation de déficit, affecte sérieusement les déplacements de bétail vers les marchés et les grands pâturages libres.

De par la situation sécuritaire qui empêche les mouvements des acheteurs, les éleveurs sont dans l'incapacité de vendre leur bétail au Mali ou dans les autres pays de la région. Comme la capacité des animaux à se déplacer et à chercher des pâturages et de l'eau diminue de plus en plus à cause du manque de nourriture, les gardiens de troupeau n'ont d'autres choix que de donner presque gratuitement leurs bêtes aux quelques acheteurs toujours en activité dans les marchés locaux.

Une autre menace est également survenue avec l'arrivée d'essaims de locustes qui a coïncidé avec la période de plantation et l'émergence des récoltes issues des pluies estivales de cette année dans les zones agricoles. Les récoltes au Mali, ainsi que celles au Niger et au Tchad, sont donc sous le coup d'une menace immédiate et sévère. L'insécurité et l'accès limité à l'intérieur du nord du Mali ralentissent les efforts visant à contrôler cette menace, ce qui augmente le risque pour les récoltes, car les locustes se déplacent vers le sud en direction des zones agro-pastorales.

Aide alimentaire

À la mi-juillet, le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) a lancé un programme de distribution de nourriture à grande échelle pour aider les populations les plus affectées par les effets combinés de la violence et de la crise alimentaire dans le nord du Mali. Lors de la première phase de l'opération, plus de 160 000 personnes recevront du riz, de la semoule, des haricots, de l'huile et du sel, et des semences de riz et de sorgho seront distribuées à approximativement 42 000 agriculteurs lorsque le nouveau cycle agricole commencera. Le CICR achètera également à environ 5 000 familles d'éleveurs approximativement 10 000 chèvres, moutons et vaches à un prix généreux. Grâce à ce revenu, les bergers pourront alors acheter des céréales et d'autres provisions essentielles. Le bétail sera abattu alors qu'ils sont toujours en bonne condition et la viande sera distribuée aux plus nécessiteux. Des aliments pour animaux seront également distribués aux bergers afin de les aider à préserver leur bétail. Les distributions et autres opérations sont effectuées en collaboration avec la Croix-Rouge du Mali.

En raison de l'insécurité, les organisations humanitaires sont rares dans cette région. Le CICR est l'une des organisations encore capable de fonctionner et de maintenir des équipes dans les régions de Gao, Kidal et Tombouctou, bien que ces équipes soient plus petites

que d'ordinaire. Un bureau a été ouvert à Mopti et le CICR fonctionne toujours à Bamako, la capitale du Mali. D'autres organisations humanitaires sont présentes dans les pays voisins qui hébergent les réfugiés maliens. Le nombre de réfugiés dans le nord du Burkina Faso est maintenant estimé à plus de 60 000 personnes. Cet afflux a aggravé des conditions déjà difficiles dans la région sahélienne de ce pays, d'autant plus que les réfugiés arrivent accompagnés de leur bétail (leur source de revenu principale). Les pâturages disponibles ne fournissent pas assez de nourriture pour le chiffre approximatif de 150 000 têtes de bétail. Dans le sud-est de la Mauritanie, une région sèche et difficile d'accès, des dizaines de milliers de réfugiés ne disposent pas des produits ménagers de base et de lait. Ils sont également accompagnés de leur bétail – souvent dans un état de santé fragile. Des milliers de personnes ont fui la région de Tillabéri au Niger, l'une des zones les plus durement touchées par la sécheresse et la crise alimentaire au Sahel. En coordination avec d'autres organisations humanitaires, le CICR suit de près la situation générale des réfugiés. Ceci concerne également l'Algérie, où la Société nationale du Croissant-Rouge répond aux besoins des réfugiés ayant traversé la frontière malienne située à l'extrême nord du pays.

Soins de santé et services publics

L'accès aux soins de santé constitue une autre difficulté majeure pour la population des régions nord du Mali. Le secteur de la santé a été affecté par le conflit. La plupart des centres de soins de santé communautaire situés à l'extérieur des villes ne fonctionnent plus, car ils ont été abandonnés par leur personnel ou pillés. Les centres qui restent en activité sont incapables de se fournir en médicaments, car l'entrepôt pharmaceutique régional de Gao n'est plus opérationnel.

Avant le conflit, il existait cinq hôpitaux et 65 centres de soins de santé communautaire. A l'heure actuelle, un seul hôpital régional et quelques centres d'aiguillage sont toujours en service. Seul l'hôpital régional (qui a été pillé au mois d'avril) et les centres de soins de santé communautaire à Gao procurent des soins de santé préventifs et curatifs. Les personnes ne pouvant pas se rendre dans ces établissements n'ont pas accès aux vaccins contre des maladies comme la polio, la tuberculose, la méningite et la rougeole. En raison de l'absence d'une chaîne logistique du froid, les programmes de vaccination nationaux ont été suspendus partout dans le nord du Mali, à l'exception de Gao. Le taux de mortalité maternelle a augmenté en raison du manque de consultations prénatales. La situation des personnes blessées constitue une autre source d'inquiétude, notamment les blessés par balle. Les 26 et 27 juin, les manifestations et les combats entre les groupes armés dans les rues de Gao ont entraîné plus de 40 blessés qui ont dû être traités à l'hôpital. L'accès à des soins de santé appropriés constitue également une source d'inquiétude majeure pour les réfugiés du Mali, notamment dans le sud-est de la Mauritanie.

Le CICR livre des médicaments, des fournitures chirurgicales et autres fournitures médicales à l'hôpital

de Gao en veillant à s'assurer que l'hôpital dispose bien de l'électricité et de l'eau potable propre, paye les salaires des 124 membres du personnel soignant et mette à disposition certains membres de son propre personnel. Le CICR fournit également une aide au centre d'aiguillage situé à Assongo et au moment de la rédaction de ce rapport, le CICR se prépare, après avoir suspendu ses programmes au mois d'avril en raison de l'insécurité, à reprendre ses activités de soutien aux neuf centres de soins de santé primaires situés dans le nord du Mali. À la suite d'une épidémie de choléra ayant entraîné le décès de deux enfants dans un village situé près de Gao au début de juillet, le CICR soutient également un centre de traitement de cette maladie mis en place par les autorités médicales locales.

Le conflit a affecté les services publics dans le nord du Mali, avec notamment un manque d'électricité et d'eau dans les villes principales et la fermeture de la plupart des écoles. Le CICR a fourni temporairement du carburant aux centrales électriques de Gao, Tombouctou et de Kidal pour permettre à l'eau potable propre de couler de nouveau. Les générateurs alimentent en effet les pompes utilisées dans les puits d'eau et les usines de traitement de l'eau.

Contraintes affectant l'action humanitaire

La contrainte principale affectant l'action humanitaire au Mali demeure l'accès sécurisé aux trois régions du nord pour tous les acteurs humanitaires. Le CICR tente actuellement de garantir que toutes les parties présentes sur le terrain comprennent et acceptent le besoin d'une activité humanitaire neutre et indépendante. Il sera impossible de répondre entièrement aux besoins énormes de cette région si les parties impliquées sur le terrain n'acceptent pas ce rôle pour le CICR, la Croix-Rouge du Mali et les autres organisations humanitaires, et ne donnent pas des garanties de sécurité solides.

Afin de contrôler les conditions dans lesquelles ils sont détenus et le traitement reçu, le CICR visite à Bamako les détenus emprisonnés suite au conflit dans le nord et à la situation politique dans la capitale. Il visite également le personnel de l'armée malienne détenu par le MNLA. Les détenus ont alors eu l'opportunité d'écrire des lettres à leurs familles. En sa qualité d'intermédiaire neutre, le CICR a facilité aussi le transfert de quatre militaires relâchés et les a placés sous la responsabilité des autorités maliennes. Il a également arrangé le rapatriement de huit personnes issues du nord du pays, qui avaient été relâchées à Bamako et où elles avaient été détenues suite à la crise. Après avoir transité par Niamey, elles ont été réunies avec leurs familles à Gao le 25 mai.

Il est très difficile de prédire comment la situation politique et militaire évoluera au Mali, et quelles en seront les conséquences humanitaires. Quoi qu'il advienne, le CICR aimerait rappeler à tous les acteurs impliqués dans la violence armée de la nécessité de respecter la population civile et toutes les personnes protégées par les règles humanitaires, notamment les blessés et les détenus.

Nous pensons que la situation humanitaire critique sévissant dans le nord du Mali doit être traitée avec le même degré d'urgence que les problèmes politiques et sécuritaires. Une fois que les besoins humanitaires urgents ont été abordés et la situation stabilisée, il sera alors temps d'aider les gens de la région à redévelopper leurs capacités de résilience, notamment en établissant

des mécanismes de réponse et d'alerte précoces. Mais pour le moment, il est évident que la priorité est de répondre à la situation humanitaire d'urgence actuelle et très concrète dont les facettes sont multiples.

Jean-Nicolas Marti est le Directeur de la délégation du CICR pour le Mali et le Niger..

Développer la résilience dans les régions du Sahel : les leçons de Masboré

par Amanda Farrant, Christian Aid

La vie n'est pas facile dans les régions du Sahel et du nord du Burkina Faso. Ces régions sont caractérisées par des sols arides, la dégradation des terres et des ressources ainsi que des sécheresses récurrentes, le tout étant aggravé par des températures élevées et persistantes, des précipitations irrégulières, des vents violents et la déforestation. D'autres problèmes récurrents, tels que les épidémies et la maladie, compromettent un peu plus les acquis du développement. De nombreux villages sont pris dans un cycle perpétuel alternant entre la sécheresse, les inondations, la famine et les invasions de locustes.

Les efforts entrepris pour développer la résilience des communautés locales vis-à-vis de ces risques et de ces crises sont mis à l'épreuve par l'aggravation de la crise alimentaire complexe qui sévit en Afrique occidentale. Dix-huit millions de personnes sont affectées, notamment un million d'enfants risquant de souffrir de malnutrition aiguë sévère. Les experts ont émis l'hypothèse d'un « cocktail détonant » réunissant plusieurs facteurs contributifs : les faibles précipitations et les mauvaises récoltes de l'année passée, l'instabilité politique, la réduction du travail pour les migrants et les bas salaires, la hausse du prix des aliments et la crise croissante due à la population de réfugiés. Comment les communautés vulnérables font-elles face, et quelles sont les leçons qui ont été tirées suite aux récents efforts visant à développer la résilience des communautés vis-à-vis des chocs et des dangers complexes ?

Dans le village de Masboré situé dans la province de Zondoma, le travail de l'organisation Christian Aid concernant la résilience des moyens de subsistance et effectué en collaboration avec le partenaire local Réseau MARP, établi en 2008 et subventionné par le ministère du développement international (DFID) du Royaume-Uni, illustre bien l'importance de l'intégration des approches humanitaires et du développement à long terme, avec l'accent placé sur la participation et la responsabilité. Les membres des communautés affirment qu'ils ont réalisé des progrès considérables dans l'identification et l'exécution d'un éventail de mesures adéquates, déployées localement et visant à améliorer les revenus, la sécurité alimentaire et la résilience face à un désastre. Toutefois, sans le soutien à long terme du gouvernement local, des départements des services techniques et des donateurs, les populations

continueront à compter sur les secours humanitaires en périodes de catastrophe comme la crise alimentaire actuelle.

Une approche basée autour du risque

Masboré fait partie des 19 villages pilotes du Burkina Faso, ayant entrepris en 2009 les évaluations de la capacité et de la vulnérabilité participative (PVCA) dans le cadre du programme de développement de communautés résilientes aux catastrophes naturelles élaboré par Christian Aid. L'approche du PVCA aide les populations pauvres à analyser eux-mêmes leurs problèmes et à suggérer leurs propres solutions. Ce programme est mis en œuvre par les organisations partenaires locales qui travaillent avec les communautés pour recueillir et analyser de manière structurée les informations concernant les risques à court et long termes et les vulnérabilités, afin de développer les plans d'action communautaire à partir de ces conclusions.

Un membre de la communauté nous a dit : « Avant le processus de PVCA, les ONG venaient, nous disaient ce qu'il fallait faire et nous le faisons. ». Rares ont été les interventions réalisées à Masboré dans le passé qui ont impliqué l'ensemble de la communauté, ou qui ont adopté une approche globale pour le développement communautaire. La communauté n'a pas eu non plus l'opportunité d'évaluer et de comprendre le rôle joué par les facteurs de risque locaux dans les processus de développement. Par conséquent, les avantages étaient inégaux et se sont avérés sans lendemain lorsque les risques et les dangers se sont reproduits.

Christian Aid a formé et soutenu le Réseau MARP afin de faciliter le processus de PVCA mis en place à Masboré et dans cinq autres villages, en commençant par des séances visant à restaurer la confiance. Après l'analyse de la vulnérabilité et de la capacité, le Réseau MARP a aidé la communauté à développer un plan d'action communautaire. L'approche entièrement participative signifie que le plan d'action est fondé sur des risques et des vulnérabilités perçus localement. Cette approche appartient complètement à la communauté, et elle oriente maintenant les besoins du développement communautaire. Elle procure une base qui permet aux communautés de pouvoir planifier



© Christian Aid/Amanda Ferrant

Un processus d'évaluation des risques dirigé par la communauté offre aux femmes la possibilité d'avoir une voix égale au sein de la communauté

comment les capacités locales visant à traiter les risques et les vulnérabilités à court, moyen et long termes peuvent être maximisées. Le plan communautaire constitue un outil permettant de négocier, d'influencer et par lequel la communauté peut solliciter le soutien du gouvernement, des donateurs et une assistance technique. Le PVCA sert aussi de base de référence par rapport à laquelle les communautés peuvent évaluer les progrès par le biais d'un suivi et de révisions régulières. Au total, 87 personnes vivant à Masboré, des femmes et des hommes de tous âges, ont participé au processus de PVCA.

La synchronisation est un facteur important. Les enseignements tirés des expériences passées ont montré aux partenaires l'importance de veiller à ce que les réunions ne coïncident pas avec, par exemple, les périodes de plantation ou les récoltes, car il peut être difficile d'obtenir un engagement approprié de la communauté pour la durée de temps nécessaire à chaque réunion ou chaque activité. Afin de permettre aux différents groupes de la communauté d'avoir leur mot à dire, particulièrement les femmes, les gens sont répartis par groupes d'âge et selon leur sexe afin d'identifier les risques, les vulnérabilités et les capacités locales à l'aide d'outils tels que le profilage des collectivités, l'analyse pyramidale des problèmes, les groupes de discussion et les diagrammes de Venn. Ces différentes perspectives sont réunies ultérieurement dans une matrice globale comprenant les risques communautaires, les vulnérabilités et les capacités. Elle est utilisée comme base pour le plan d'action communautaire.

Risques clés et efforts de résilience

Parmi les risques clés identifiés par les femmes, on peut noter les problèmes de santé, les épidémies et la

malnutrition. Les solutions comportent la formation à la nutrition pour les mères, des informations concernant les épidémies et les vaccinations pour les mères, et l'établissement de cliniques de santé maternelle et infantile au sein des communautés. Le Réseau MARP a facilité la création de liens entre la communauté et les services de santé locaux qui ont fourni depuis du soutien pour les vaccinations des enfants et la formation à la nutrition. Pour les agriculteurs et les éleveurs de bétail, les inquiétudes clés sont la sécheresse, les inondations, les feux de brousse, les conflits dus aux pâturages, les dégâts causés par les insectes et les maladies touchant le bétail.

Les communautés ont reconnu elles-mêmes qu'elles pourraient faire davantage pour empêcher les feux de brousse et les conflits entre les éleveurs de bétail en établissant des brigades de surveillance et en construisant des chemins et des clôtures pour le bétail. Le Réseau

MARP a facilité la création de liens avec les départements des services agricoles pour obtenir des informations et du soutien visant à améliorer la santé et la vaccination du bétail. La communauté a été également capable d'utiliser des fonds fournis par Christian Aid et le ministère du développement international pour convertir un bâtiment local en grenier à grains. Cette nouvelle installation aide les agriculteurs dans la gestion de leur trésorerie et garantit un certain degré de sécurité alimentaire lorsque les ressources alimentaires s'amenuisent. Les agriculteurs peuvent y déposer un sac de céréales à la fin de la récolte, lorsque les prix sont faibles, et le récupérer au même prix plus tard durant la saison sèche quand les prix du marché sont élevés. À la demande de l'agriculteur, le grenier peut également vendre ses céréales quand les prix montent et rétribuer le bénéfice à l'agriculteur, déduit de la valeur de la transaction initiale. Les membres des communautés affirment qu'ils ont remarqué des avantages énormes lorsque les récoltes sont bonnes. Ils reconnaissent toutefois que, lorsque les récoltes sont mauvaises, comme en 2011, ces efforts de résilience sont moins efficaces. Après avoir examiné le plan d'action communautaire à la fin de l'année 2011, ils se sont rendu compte qu'ils avaient besoin d'établir ou de développer d'autres moyens de subsistance, comme l'élevage de bétail et la production maraîchère irriguée.

L'élevage de bétail à petite échelle a été identifié par les communautés comme une des mesures de résilience les plus populaires. Plusieurs ménages dirigés par des femmes ayant reçu deux chèvres ou moutons dans le cadre du plan d'action initial ont indiqué que leur situation, dans le contexte de la crise alimentaire actuelle, s'était améliorée de manière spectaculaire. Ils ont pu vendre quelques animaux issus de la descendance du bétail et utiliser cet

argent pour acheter de la nourriture, payer la scolarisation ou couvrir les autres besoins familiaux. La formation visant à améliorer les techniques de fourrage, comme le pressage des foin, a aidé à subvenir aux besoins du bétail lorsque les stocks de fourrage frais sont faibles.

Avant l'introduction du plan d'action, les communautés de Masboré étaient peu conscientes de leurs vulnérabilités et de l'éventail de dangers et de risques auxquels elles étaient confrontées ; de même, elles ne reconnaissaient pas leurs capacités existantes et ne savaient pas comment améliorer leur résilience contre de telles menaces. Il existait peu d'éléments permettant l'établissement d'un environnement favorable à l'amélioration de la résilience face aux chocs, car les intervenants locaux, comme les ONG et le gouvernement local, coordonnent rarement les activités de réduction des risques de catastrophe et de développement. Les communautés n'ont pas eu de nombreuses opportunités de participer significativement à la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des interventions.

Depuis l'introduction du processus de PVCA, les communautés ont commencé à développer une connaissance des mesures les plus efficaces pour améliorer la santé, la sécurité alimentaire et les revenus, pour développer des moyens de subsistance plus durables et pour éviter des dégâts dus aux feux de brousse, aux conflits locaux et aux insectes. Les membres des communautés espèrent réduire progressivement leur dépendance aux secours humanitaires externes lors d'une période de crise, et faire valoir que la construction d'un barrage local et la mise en place d'activités génératrices de revenu pour les femmes, comme la production maraîchère, constituent de bien meilleures méthodes pour les libérer de cette dépendance durant les périodes de famine. De telles mesures signifient aussi que les gens ne seront pas obligés de recourir à un travail nuisible pour leur santé, à la mine d'or locale où ils seront exploités, mal payés et où les conditions de travail sont extrêmement difficiles.

Les communautés sont maintenant mieux renseignées sur les services gouvernementaux disponibles et les gens sont plus confiants lorsqu'il faut demander, voire exiger, l'accès aux services. En même temps, étant elles-mêmes devenues plus conscientes des vulnérabilités des communautés et des différents risques auxquels les gens sont confrontés, les autorités locales du gouvernement sont plus à même, il semble, de s'engager auprès des communautés. L'engagement précoce du maire de la municipalité et des autres membres du personnel des services gouvernementaux durant le processus communautaire de PVCA a été un élément clé à l'établissement d'une relation durable, responsable et de confiance entre tous les intervenants, notamment les ONG locales et internationales, Réseau MARP et Christian Aid.

À la suite de l'approche participative et intégrée vis-à-vis de la gestion du développement et des risques de catastrophe, les membres des communautés affirment également qu'ils se sentent beaucoup plus en contrôle de leur propre situation et de leur avenir. Ils ont acquis des pouvoirs qui leur permettent de demander du soutien

pour les activités qu'ils veulent mettre en place et ils collaborent plus en tant que communauté pour trouver des solutions à leurs problèmes. Mahamadi Ouedraogo, le président du comité de résilience communautaire établi au début du programme, dit « Maintenant, nous comprenons les risques et savons ce qui est nécessaire pour résoudre les problèmes. Nous exécutons les activités correspondant à nos choix ».

L'introduction de mécanismes de partage des informations et de plaintes par le biais du partenariat pour la redevabilité humanitaire (Humanitarian Accountability Partnership – HAP) a également aidé les communautés à mettre tous les intervenants pertinents devant leur responsabilité vis-à-vis des engagements pris, des projets planifiés et des budgets alloués et dépensés. Les femmes des communautés ont fait pression sur les fonctionnaires locaux afin qu'ils honorent leur engagement de nommer du personnel médical pour la clinique de santé maternelle du village. Le fait de comprendre comment les budgets de projet sont alloués et comment ils ont été dépensés a permis aux communautés de contester un entrepreneur sollicité pour réparer l'entrepôt de céréales. Lorsqu'il avait demandé à la communauté de fournir le sable et le ciment pour le travail, les gens savaient que les matériaux avaient déjà été payés. Après cette remarque, l'entrepreneur a compris qu'il ne pourrait pas profiter de la communauté et il s'est mis au travail.

Selon la communauté, l'approche globale a été une expérience très positive. « Elle a en sorte ouvert les yeux du village. En tant que communauté, nous évaluons notre situation et les activités qui sont offertes correspondent à des éléments que nous avons proposés. Nous discutons ensuite avec nos partenaires afin de déterminer ce que nous pouvons et ne pouvons pas faire en fonction des budgets disponibles. » Cependant, trouver le bon équilibre entre l'enthousiasme de la communauté et un point de vue réaliste des ressources disponibles représente un défi. Selon Mahamadi Ouedraogo : « Les communautés disposent de l'énergie requise pour développer la résilience, mais les moyens mis à notre disposition pour réaliser tout ce que nous voudrions faire ne sont pas toujours suffisants. Le HAP a été d'un grand bénéfice pour les communautés et les gens au sein de la communauté se sentent maintenant habilités à demander du soutien. Pendant la crise actuelle, ils ont demandé à notre comité de leur fournir du bétail, car ils ont remarqué que cette mesure avait aidé d'autres personnes par le passé. Malheureusement, nous et Réseau MARP n'avions pas les ressources immédiatement disponibles pour les aider. Heureusement, des financements disponibles maintenant grâce à Christian Aid et au DFID permettent de les aider ».

En plus de la gestion des attentes des communautés, la mise en relation du processus de PVCA de la communauté et du plan d'action avec les politiques locales du gouvernement et la planification du développement est loin d'être garantie. Les membres des communautés nous disent qu'un plus grand soutien de la part du gouvernement est nécessaire pour permettre aux structures existantes de les protéger en temps utile pendant les crises à évolution

lente comme la crise alimentaire actuelle. L'afflux de réfugiés maliens a empiré la situation en raison de la plus grande demande exercée sur les faibles ressources.

Conclusion

Depuis 2008, Christian Aid travaille avec trois partenaires locaux afin de soutenir 19 communautés réparties dans la région nord du Burkina Faso à mettre en place des mesures visant à développer la résilience face aux catastrophes et aux crises. Les retours de ces communautés suggèrent que, dans les régions où la production maraîchère est possible, le développement de la résilience a été couronné d'un plus grand succès par rapport aux communautés pastorales septentrionales où les ménages vivent exclusivement de l'élevage du bétail. Les initiatives telles que les nouvelles techniques de stockage du fourrage peuvent permettre aux ménages de gagner du temps durant les périodes d'insécurité alimentaire. Toutefois, en temps d'extrême sécheresse et de compétition pour la nourriture entre les hommes et les

animaux – particulièrement entre les pasteurs locaux et les réfugiés ayant traversé la frontière depuis le Mali avec leur famille et leur bétail affamés – les efforts de secours des gouvernements et des donateurs demeurent un critère d'importance majeure pour empêcher la malnutrition et la perte des moyens de subsistance. Par ailleurs, lorsque les familles souffrent déjà de malnutrition et ont recours à des mécanismes extrêmes de survie, les commentaires suggèrent que les structures établies pour aider la prestation des plans d'action communautaires, comme les comités de village, peuvent collaborer avec les organisations humanitaires, les centres de santé et les services nutritionnels pour s'assurer que l'aide adéquate parvienne à ceux qui en ont le plus besoin.

Amanda Farrant est la conseillère en communication au service donation, Christian Aid. Les expériences des communautés étant présentées dans ce rapport sont documentées dans un film intitulé, « Les leçons de Masboré », et disponible sur <http://youtu.be/GNAmJDVN8oc>.

Les transferts monétaires et la vulnérabilité au Niger

par Jeff Woodke, JEMED

Pour essayer de réduire la vulnérabilité chronique au Niger, les programmes « Cash for work » (de l'argent contre du travail) et les transferts monétaires continuent depuis 2005 à être de plus en plus utilisés. Ils ont été employés dans le cadre des secours humanitaires et des programmes de réduction des risques de catastrophe (DRR). Cet article examine comment une organisation, Jeunesse En Mission Entraide et Développement (JEMED), a cherché à intégrer les programmes « Cash for work », la vente de nourriture et de fourrage à un prix réduit et les activités de développement à long terme, notamment la régénération des terres, dans un seul et unique programme à Abalak situé au nord du Niger, et examiné l'impact de cette approche intégrée sur la résilience des pasteurs.

Les secours humanitaires traditionnels et les approches de développement ont été inappropriés pour permettre de résoudre la vulnérabilité chronique. Il est primordial de développer une nouvelle approche qui, non seulement atténue les effets immédiats d'une crise alimentaire, mais aussi s'attaque aux causes fondamentales de la vulnérabilité. Le fait d'inclure les activités de réduction des risques de catastrophe dans les programmes humanitaires n'est pas suffisant pour une telle approche intégrée. Une approche combinant les activités humanitaires, la gestion du risque et le développement à long terme est en effet nécessaire.

Transformer les programmes « Cash for work » en activités de développement durable

Le JEMED est une ONG chrétienne nationale qui travaille avec les pasteurs du département d'Abalak, dans la région de Tahoua au Niger. Tearfund, dont le JEMED est le partenaire depuis plus de 20 ans, fournit le financement

et le soutien technique. JEMED utilise les programmes « Cash for work » depuis une crise alimentaire sévissant dans une région pastorale du Niger en 2008/9 et dans le cadre d'un consortium d'ONG subventionné par le DFID. Ceci était l'une des quatre crises alimentaires ayant touché le Niger depuis 2004.

En 2010, le JEMED a combiné ses programmes « Cash for work » subventionnés par le DFID avec d'autres activités à plus long terme conçues pour améliorer la sécurité alimentaire et les politiques économiques durables. Les activités choisies pour l'intégration comportaient la régénération et la gestion des terres, les banques céréalières et les banques de fourrage pour animaux. Dans certains cas, les sites bénéficiaires jouissaient déjà de ces activités dans le cadre de travaux de développement en cours. Dans les autres cas, le programme « Cash for work » a été utilisé pour démarrer ces activités dans les nouveaux sites.

Ces activités à long terme ont été conçues pour développer la résilience vis-à-vis des sécheresses et des crises alimentaires récurrentes. Dans les sites où les programmes à long terme s'étaient achevés sans avoir été interrompus par la sécheresse, une augmentation de la résilience des bergers avait été constatée. Malgré deux années consécutives de sécheresse en 2008 et 2009, et la crise alimentaire sévère de 2010 durant laquelle les bergers ont perdu en moyenne 70 % de leur bétail, les gens de ces régions ont demandé peu d'aide extérieure, voire aucune, et les pertes de bétail dues à la sécheresse ont été beaucoup plus faibles que la moyenne régionale. Ceci montre bien que le programme « Cash for work » peut favoriser la protection contre la sécheresse des

acquis obtenus par les gens grâce aux programmes de développement.

Développer la résilience vis-à-vis des sécheresses futures constitue une caractéristique clé du travail à long terme du JEMED et cette activité a été initiée par les pasteurs eux-mêmes. Depuis le premier jour de leur partenariat avec le JEMED il y a presque 22 ans, les pasteurs ont toujours dit qu'ils étaient seulement intéressés par des activités destinées aux régions où la sécheresse fait partie intégrale de la vie de tous les jours. Ils ont également déclaré que les activités doivent tenir compte de leur vie de nomade et de leur culture. L'application de cette approche communautaire à la conception à la mise en œuvre du programme est un facteur clé pour obtenir de bons résultats.

Au Niger, les activités de développement et de réduction des risques de catastrophe se chevauchent souvent. Ceci est expliqué par le fait que les activités de développement traditionnelles, comme la sécurité alimentaire, la gestion des moyens de subsistance et des ressources naturelles, sont essentielles pour permettre la diminution des risques dus à la sécheresse. La réduction des risques de catastrophe et la résilience doivent être développées de telle façon qu'elles deviennent des programmes de développement à long terme ; elles ne doivent pas constituer un ensemble d'activités isolées. Les activités de réduction des risques de catastrophe, de résilience et de développement doivent mutuellement se renforcer et se compléter afin de favoriser le développement de la résilience à long terme. Au lieu de simplement reconstituer les troupeaux décimés à la suite d'une sécheresse, les gens ont par exemple bénéficié de prêts d'animaux, de la création de sources d'eau permanentes, de la régénération et de la conservation de terres et de pâturages, de banques céréalières et de fourrage, de prestations de soins de santé pour les Hommes et les animaux et même d'écoles primaires adaptées aux besoins des nomades. Le programme « Cash for work » a été conçu pour qu'il soit intégré aux travaux de développement en cours, afin de renforcer et compléter ces activités à long terme.

La régénération des terres grâce au programme « Cash for work »

Les ménages bénéficiaires gagnent de l'argent en régénérant les pâturages dégradés grâce à la construction de banques céréalières et de fourrage. La décision concernant le bon type et l'emplacement exact de l'activité de régénération est prise par la communauté et le service d'appoint environnemental du gouvernement local de manière concertée. La communauté et le JEMED sont responsables de l'organisation et de la mise en œuvre des travaux tandis que le service d'appoint fournit la formation et le suivi technique. La régénération des terres a été intégrée dans le cadre du programme « Cash for work » pour trois raisons :

1. La régénération et la gestion des ressources naturelles sont importantes pour obtenir un développement durable et résilient à long terme dans une région pastorale. L'élevage du bétail constitue la principale activité économique pour les pasteurs et ils dépendent



© Tagaza Djibo, Concern Worldwide

Un bénéficiaire de transferts en espèces à Tahoua, au Niger

- des ressources naturelles. La régénération de l'environnement au niveau local améliorera la production forestière et des pâturages. Les activités du programme « Cash for work » ont aussi un impact local et national sur les politiques économiques durables à long terme.
2. Au Niger, il n'existe pas pour les pasteurs de mode de propriété officielle des terres où ils vivent. Les bergers nomades peuvent bénéficier de toute la pâture locale et ne rien laisser aux habitants pour le reste de l'année. L'adaptation au changement climatique et à la dégradation environnementale signifie que, même en temps de bonnes précipitations, de nombreux ménages pastoraux à Abalak sont incapables d'effectuer des migrations saisonnières, et ils doivent compter sur les ressources pastorales dans une région limitée pour la majeure partie de l'année. Les activités de régénération peuvent accorder aux communautés locales certains droits limités sur les terres régénérées, garantissant ainsi une réserve en cas de sécheresse ou de saison sèche.
3. La régénération des terres ne constitue pas une activité traditionnellement pratiquée par les communautés avec lesquelles le JEMED travaille. L'argent représente donc une mesure visant à encourager l'achèvement des activités qui seraient normalement exécutées sans le moindre paiement. Un paiement en espèces peut remettre en cause la durabilité de différentes manières, il faut donc en tenir compte. Le JEMED encourage activement les communautés à continuer la pratique de la régénération des terres sans paiement et cette approche connaît quelques succès. Une nouvelle activité de travail devra être éventuellement choisie, comme la collecte des eaux de pluie.

Dans le cadre de la gestion équitable et durable des ressources, l'organisation travaille étroitement avec les communautés locales et leurs dirigeants élus afin de les aider à acquérir un faire-valoir officiel, bien que limité, pour la propriété des terres, connu sous l'intitulé droits à l'usage prioritaire. Les pasteurs bénéficient ainsi du droit à l'usage prioritaire des ressources de pâture dans leur territoire local lorsqu'ils sont en concurrence avec des bergers nomades

pour les mêmes ressources. Les droits sont garantis à la suite de comités de gestion des terres qui mettent en place un processus de formation et de démarcation du territoire concerné par le gouvernement local. Dans les sites où les activités de régénération du programme « Cash for work » ont été achevées, l'application des droits à l'usage prioritaire est beaucoup plus facile. Même cette année qui a connu une grande sécheresse et un déficit quasi-total de pâture, l'herbe était disponible dans un site bénéficiaire jusqu'en janvier 2012 grâce à la combinaison des programmes de régénération des terres et des droits à l'usage prioritaire. Le gouvernement pourrait améliorer la productivité du bétail s'il développait à plus grande échelle cette combinaison d'activités par le biais du programme « Cash for work ».

L'argent et ses différentes utilisations

Un avantage du programme « Cash for work » est de permettre l'intégration en son sein d'autres activités de développement de la résilience. La communauté elle-même développe les critères de sélection, fondés sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité, des ménages participants. Les salaires varient entre 20 000 et 30 000 francs CFA (40 \$ – 60 \$) par ménage.

Une fois le travail achevé de manière satisfaisante, les bergers reçoivent leur paiement. Les ménages peuvent alors utiliser une partie de cet argent pour acheter des céréales à un prix réduit, du fourrage pour les animaux et d'autres denrées. Le JEMED dispose de stocks suffisants sur le terrain pour pouvoir servir tous les ménages bénéficiaires, bien qu'ils ne soient pas obligés de réaliser ces achats. Dans les sites bénéficiaires, chaque ménage peut acheter entre 100 et 200 kg de céréales et entre 50 et 100 kg de fourrage pour les animaux. La quantité est déterminée en fonction des besoins des bénéficiaires et des fonds disponibles de l'ONG. Le JEMED évalue hebdomadairement les prix du marché et les prix sont fixés à un niveau au moins 50 % inférieur à ceux du marché. Ainsi, le chef du ménage disposera toujours d'une petite quantité d'argent après ses achats. Les céréales subventionnées, jusqu'à 100 kg par mois en fonction du nombre de personnes au sein du ménage, permettent de maintenir la sécurité alimentaire pour les ménages bénéficiaires. Suite aux interventions à grande échelle, les ventes à prix réduit peuvent causer une diminution générale des prix du marché et améliorer ainsi le pouvoir d'achat de la plus grande partie de la population.

La plupart des crises durent plus longtemps que quelques mois. Il est préférable de mettre en œuvre plusieurs programmes « Cash for work » successifs pour chaque site bénéficiaire, plutôt que de gonfler artificiellement les paiements pour un seul épisode de programme « Cash for work ». La disponibilité du financement constitue souvent un facteur primaire lors de la détermination de l'échelle d'une intervention et elle peut limiter le nombre de programmes « Cash for work » entrepris. Dans ce cas, la synchronisation des activités des programmes « Cash for work » devient très importante et elles doivent être exécutées lorsqu'elles auront le plus grand impact sur l'économie des ménages.

La vente des denrées à un prix réduit augmente également le pouvoir d'achat des ménages. Pendant une crise alimentaire, lorsque la pâture est quasi-inexistante, le prix des animaux chute et celui des céréales augmente. Le rapport de change entre 100 kg de céréale et un mouton est normalement inférieur à 1. Toutefois, lors d'une crise, celui-ci peut être égal ou supérieur à 3. Lorsqu'une autre source de revenu est disponible, cet argent supplémentaire permet à un ménage de maintenir son capital de bétail. Le fourrage aide les ménages à maintenir en vie un petit nombre d'animaux et à fournir ainsi du lait pour les femmes et les enfants. Ainsi, la capacité du ménage à pouvoir surmonter la crise et à recouvrer une fois que celle-ci a pris fin augmente. Les ménages sont également capables d'économiser les coûts liés au transport, car les ventes ont lieu sur le site bénéficiaire. Ceci est un élément significatif, car le marché le plus proche pourrait être situé à 60 km, voire plus, soit un coût variant entre 15 et 20 \$ par aller-retour en fonction de la distance. En période de crise, ces coûts de transport seuls peuvent représenter la valeur de deux moutons.

Les bénéfices de ces ventes sont déposés dans un compte bancaire par le JEMED et, une fois la crise terminée, les fonds seront mis à la disposition de la communauté afin de pouvoir créer de nouvelles banques céréalières et de fourrage pour les animaux ou d'améliorer les installations existantes. Chacune de ces structures est dirigée par un comité de gestion communautaire qui retire l'argent et achète les denrées. Le suivi mené par les communautés et le JEMED a confirmé que ces comités gèrent les fonds et les stocks efficacement. Ils reconstituent habituellement les stocks après la récolte lorsque les prix sont au plus bas. La communauté reconstitue normalement les banques en période de mauvaises et de bonnes années. Toutefois, une grande sécheresse pourrait exiger des besoins supérieurs à leur capacité, justifiant ainsi le soutien d'une agence extérieure. Les programmes « Cash for work » minimisent les dépendances qui pourraient être générées à la suite du restockage direct de la banque par l'ONG.

De cette façon, les fonds des donateurs sont utilisés à des fins de secours et de développement. Les activités des programmes « Cash for work » et les ventes de nourriture procurent aux ménages une certaine flexibilité pour atténuer leurs besoins immédiats, et la régénération de pâtures et les banques communautaires de céréales et de fourrage autorisent aussi l'amélioration de la sécurité alimentaire à long terme et des politiques économiques durables.

Le bon outil au bon moment

Les programmes « Cash for work » sont le plus efficace lors des premiers stades d'une crise alimentaire à évolution lente. À un moment donné, il n'est plus réaliste de s'attendre à voir les gens travailler : soit ils sont trop faibles et stressés, soit les conditions environnementales ne le permettent pas. Pendant la saison sèche au Niger (de mars à juin) par exemple, les températures peuvent être supérieures à 40°C. Dans les cas où la somme d'argent nécessaire est supérieure à celle pouvant être payée grâce aux salaires issus des programmes « Cash for work », les ventes de céréales et de fourrage à prix réduit

peuvent procurer un transfert monétaire supplémentaire et indirect.

Les programmes « Cash for work » et les transferts monétaires peuvent aider à réduire l'ampleur d'une crise alimentaire à un stade précoce. Ils peuvent préserver les ressources des ménages et améliorer les capacités à surmonter les crises et à recouvrer des effets de celle-ci. Lorsqu'ils sont conçus tout en tenant compte de la notion de durabilité, ils peuvent compléter les activités de développement à long terme. Ils protègent ainsi les acquis réalisés grâce aux activités relatives aux catastrophes et permettent aux communautés de développer leur résilience. Les programmes « Cash for work » et les transferts monétaires sont des activités humanitaires qui ne devraient pas être mises en œuvre de manière isolée, bien au contraire, elles devraient être intégrées comme des activités de développement à long terme.

Cette année, la reconnaissance précoce de la crise alimentaire par le gouvernement du Niger et les organisations internationales a été positive et essentielle. Toutefois, la réponse a été inadéquate et elle est toujours basée sur la distribution gratuite ou la vente à un prix réduit d'aliments issus de dépôts centralisés. Le gouvernement et les donateurs institutionnels devraient envisager une approche décentralisée, permettant ainsi aux communautés locales d'intégrer les programmes « Cash for work » et les transferts monétaires dans les activités de développement multisectorielles. Les donateurs institutionnels devraient développer des mécanismes de financement qui autorisent ce type d'approche. Ceci devrait prendre effet rapidement afin de faciliter le redressement du Niger, et du Sahel en général, après la crise.

Jeff Woodke est le directeur du JEMED.

Intégrer les études de marché et la réaction du marché : analyse cartographique des marchés en situation d'urgence (Emergency Market Mapping and Analysis – EMMA) au Tchad pendant la crise alimentaire de 2012 au Sahel

par Nanthilde Kamara, Madeleine Evrard Diakite, Emily Henderson et Camilla Knox-Peebles

Une caractéristique frappante de la crise alimentaire de 2012 au Sahel par rapport à celle de 2010 était la situation des marchés observés à travers la région dont un certain nombre d'indicateurs avait atteint des niveaux inquiétants. Parmi ces indicateurs et tous les facteurs de tension du marché possibles, on pouvait noter l'augmentation inhabituelle du prix des céréales en période de récolte, l'ouverture de nouvelles routes de marché, la capacité d'exportation limitée dans les pays côtiers et la grande dispersion des régions ayant un déficit de production. Par ailleurs, même certains pays où de telles catastrophes ne sont pas habituellement ressenties ont été touchés. À partir de décembre 2011, la hausse substantielle du prix des céréales secondaires a généralement atteint des niveaux de prix étant de 20 à 90 % supérieur à la moyenne quinquennale remarquée à travers la région. Étant donné le nombre de facteurs affectant les marchés, il était très difficile de prédire comment ils évolueraient durant les mois critiques de la période de famine.

Une réunion technique a été organisée à Niamey, au Niger, en décembre 2011 avec le Programme alimentaire mondial (PAM), Oxfam, FEWS NET et le Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) afin d'essayer de comprendre le fonctionnement des marchés et de déterminer quelles informations supplémentaires étaient nécessaires pour obtenir une meilleure vue d'ensemble de la situation actuelle et des futurs développements possibles.¹ Cependant, les



Le millet est un aliment de base au Sahel

© Jaspreeet Kindra / RNI

interprétations des hausses de prix et des tensions de marché variaient énormément d'une agence à une autre en fonction de leur situation géographique, d'où les analyses et les projections différentes des niveaux attendus de l'insécurité alimentaire. Par conséquent, 1 CILSS a été créé en 1973 à la suite de sévères sécheresses au Sahel. Il comprend neuf pays (Gambie, Guinée-Bissau, Mauritanie, Sénégal, Burkina Faso, Mali, Niger, Tchad et Cap Vert). Il procure une analyse technique et scientifique, des conseils et du soutien pour la mise en œuvre et la conception des politiques par le biais de systèmes d'alerte précoce, de l'analyse de la sécurité alimentaire, de l'utilisation des meilleures pratiques et du développement des capacités.

des messages contradictoires ont été envoyés aux intervenants responsables de la planification de la réponse humanitaire, d'où la plus grande difficulté pour identifier les modalités de réponse adéquates.

Le cas du Tchad

Le Tchad a été affecté par la crise alimentaire de 2011/2012 en raison des précipitations insuffisantes et de la hausse anormale du prix des aliments à partir de novembre (de 25 à 40 % supérieur à la moyenne quinquennale). La situation a été aggravée à cause de l'interruption du commerce transfrontalier et d'une diminution des importations en provenance de Libye, du Niger et du Nigéria. En même temps, des messages très contradictoires sont nés des différences d'interprétation concernant la hausse des prix. Certaines personnes ont en effet affirmé que la disponibilité des céréales ne serait pas un problème majeur grâce aux stocks présumés de la saison agricole précédente (2010/2011).

Les études de marché fondées sur les informations existantes et les systèmes d'alerte précoce, qui sont d'ailleurs à peine efficaces au Tchad, se sont avérées insuffisantes pour évaluer la capacité des marchés à satisfaire la demande accrue et pour informer les différentes interventions possibles dans les régions ciblées. Par conséquent, en janvier 2012, Oxfam et Action Contre la Faim (ACF) ont décidé d'exécuter une analyse cartographique des marchés en situation d'urgence (analyse EMMA) dans leur région d'activités respective, Bahr El Gazal et Kanem. Ces deux régions sont touchées par un fort taux de malnutrition et une insécurité alimentaire chronique qui sont aggravés par un déficit de précipitations récurrent et une faible structure du réseau des marchés. Un des résultats attendus de l'analyse EMMA était de tester la faisabilité et la pertinence des interventions basées sur les transferts monétaires.

Encadré n°1 : EMMA

L'outil d'analyse et de cartographie des marchés en situation d'urgence (Emergency Market Mapping and Analysis – EMMA) (<http://emma-toolkit.org/>) a été élaboré par Oxfam et l'IRC, en consultation avec un large éventail d'organismes humanitaires. Ce manuel destiné aux professionnels vise à améliorer les interventions d'urgence en encourageant et en aidant les organismes humanitaires à mieux comprendre, soutenir et utiliser les systèmes locaux de marché dans les zones sinistrées. À l'aide d'une approche à trois volets – analyse des lacunes, analyse de marché et analyse de l'intervention – l'outil EMMA combine divers outils existants (calendriers saisonniers, cartes du marché, revenu et profil des dépenses des ménages, et cadres d'intervention) afin d'examiner dans quelle mesure les systèmes de marché critique fonctionnent et peuvent être utilisés et soutenus pour répondre aux besoins des habitants. L'outil EMMA a été conçu pour permettre à des non-spécialistes de recueillir suffisamment d'informations systémiques de marché pour identifier les blocages et guider la conception de l'intervention.

Encadré n° 2 : Analyse et cartographie des marchés en situation d'urgence : les marchés céréaliers dans les régions de Bahr El Gazal et Kanem en janvier 2012

Les trois « marchés critiques » à l'étude concernaient les céréales secondaires : maïs, millet et sorgho. Ces denrées de base sont essentielles pour assurer la sécurité alimentaire immédiate de la population cible. Les questions d'analyse centrales à cette étude étaient les suivantes :

- Quel est le mode de fonctionnement des marchés du millet, du maïs et du sorgho durant les bonnes et les mauvaises années ?
- Le mode de fonctionnement des marchés diffère-t-il dans les deux régions ? Si tel est le cas, quelles sont les différences ?
- Le marché du sorgho est-il important dans les régions de Kanem et de Bahr El Gazal ?
- Quelles sont les principales contraintes qui entravent l'accès des populations vulnérables aux céréales ?
- En fonction des études de marché pour chacune des trois céréales, quelle est la capacité globale de ces marchés pour répondre aux besoins des populations cibles dans chacune des deux régions ?
- Dans cette situation, quels types et modalités d'intervention sont les plus appropriés : les transferts en espèces, les distributions alimentaires ou des interventions indirectes ou d'autre nature ?

Encadré n°3: Intervention d'Oxfam face à la crise alimentaire dans la région de Bahr El Gazal

Oxfam s'est concentré sur la partie nord de la région du Bahr El Gazal, la zone pastorale la plus frappée par la sécheresse et l'insécurité alimentaire selon les conclusions de l'analyse de l'économie des ménages (HEA), et sur la partie sud de la même région, une zone agro-pastorale. Chaque ménage a reçu une ration alimentaire du PAM qui était complétée par un coupon d'une valeur mensuelle de 6 £ pouvant être échangé contre des épices, du sel, du sucre, du thé et des oignons. Au total, 7 250 ménages ont bénéficié de cette initiative et il est prévu de porter ce chiffre à 12 250 foyers. Les denrées alimentaires étaient importées dans la région, mais le système de bons a contribué à maintenir en activité les marchés et les commerçants locaux en stimulant la demande pour les produits alimentaires de seconde nécessité. Les commerçants étaient invités à livrer les marchandises à une heure et un lieu donnés. La distribution de bons incitait les commerçants à se rendre dans des zones reculées et à conduit à l'ouverture de marchés hebdomadaires réguliers. La création d'un marché hebdomadaire faisait partie du plan de développement des autorités locales ou départementales. Oxfam a également mis en place un système de surveillance des prix alimentaires et du bétail.

L'étude a indiqué une réduction de la capacité et de la résilience des marchés locaux de céréales secondaires, signifiant ainsi qu'ils ne seraient pas en état de satisfaire rapidement à une demande accrue. Cette capacité réduite transparaisait également de par la hausse progressive des prix pratiqués dans les marchés des régions ciblées et le petit nombre de commerçants céréaliers n'ayant donc pas été capables d'influencer les prix. Ceci a été confirmé par les conclusions d'une étude des marchés céréaliers principaux qui fournissent les régions en situation de déficit. Menée au Tchad en janvier 2012 par une mission commune composée de CILSS, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), FEWS NET et du PAM, cette étude a confirmé que les marchés étaient incapables d'augmenter l'approvisionnement en céréales aux régions du Sahel afin de satisfaire suffisamment les besoins alimentaires supplémentaires.²

L'analyse EMMA a conclu qu'une intervention basée sur les transferts monétaires et visant à permettre l'accès aux céréales pour les populations ciblées ne serait pas adéquate en raison des facteurs suivants :

1. la faible disponibilité en céréales dans les régions de Bahr El Gazal et Kanem ;
2. le prix élevé des céréales dans les régions de Bahr El Gazal et Kanem ;
3. la capacité d'approvisionnement limitée des marchés locaux ;
4. perturbation du commerce transfrontalier.

Compte tenu de ces conditions, l'étude a recommandé une distribution ciblée de nourriture importée pour compenser le déficit, principalement dans les régions rurales. Cette distribution a favorisé la stabilisation du prix des céréales et a permis aux personnes vulnérables d'avoir accès à de la nourriture. De plus, des bons d'alimentation ont été accordés pour couvrir d'autres besoins alimentaires tels que le thé et le sucre, et pour soutenir les petits commerçants locaux. Des interventions à plus long terme ont été aussi recommandées, notamment :

- renforcer la capacité des marchés locaux, grâce au soutien par exemple des petites entreprises ;
- examiner les différentes activités de soutien des moyens de subsistance agro-pastoraux et pastoraux ;
- plaider pour, et contribuer aux efforts permettant l'établissement de systèmes efficaces d'alerte précoce et de suivi des marchés ; et
- mise en œuvre à titre pilote de programmes de filets sociaux destinés aux époques autres que la période de soudure par le biais d'une intervention monétaire visant à améliorer les services concernés par l'évaluation, et lors d'une bonne année (dont la production agricole/ des pâturages est supérieure à la moyenne) dans la ceinture sahélienne du Tchad.

À partir de ces recommandations, Oxfam a reformulé sa

² Mission d'évaluation conjointe, janvier 2012. Veuillez également consulter La filière céréales dans l'Est du Tchad, avril 2012, PAM, et Marchés et sécurité alimentaire au Tchad, février 2012, FAO, FEWS NET et PAM, <http://reliefweb.int>.

stratégie d'intervention afin de fournir l'aide alimentaire en nature en partenariat avec le PAM. Après avoir présenté les résultats et les recommandations de l'étude aux donateurs, ECHO, le donateur humanitaire le plus important, a donc adapté sa stratégie d'intervention au Tchad en augmentant sa participation financière pour l'aide alimentaire en nature et en encourageant l'utilisation de bons d'alimentation visant à compléter l'aide alimentaire. Les intervenants clés, notamment le gouvernement du Tchad et le PAM, ont augmenté leurs achats de céréales importées tout en contrôlant les flux transfrontaliers.

Leçons

L'analyse EMMA a été un outil opérationnel utile ayant permis de fournir une orientation claire concernant le type d'intervention approprié. L'analyse, menée dans une vaste région (Bahr El Gazal et Kanem) et sur une période de trois semaines, a exigé la compréhension d'échanges régionaux et transfrontaliers complexes.³ Les conclusions ont permis aux décideurs de formuler un calendrier clair pour les interventions d'urgence et celles à long et moyen termes, notamment les interventions indirectes possibles comme le soutien des marchés. EMMA constitue un outil d'analyse rapide du marché, les conclusions qu'elle produit sont donc facilement intégrées dans l'analyse des interventions.

Les renseignements fournis par l'analyse EMMA complètent les informations fournies par les sondages globaux des marchés macro-économiques ; l'analyse EMMA repose sur les données qualitatives et quantitatives et, malgré une analyse axée sur le micro-niveau, elle met aussi en relation ce dernier avec le macro-niveau. Elle constitue également une approche itérative motivée par des considérations pratiques et nécessite une bonne représentation de la situation du marché. De par sa connaissance dynamique du système des marchés, elle permet de prévoir l'impact potentiel dû aux changements en fonction du contexte concerné et des différents types d'interventions. Ceci signifie qu'elle peut être utilisée par une grande variété d'intervenants opérant dans le cadre de programmes d'interventions d'urgence et de sécurité alimentaire.⁴

La méthodologie EMMA, conçue à l'origine pour les crises soudaines, repose sur une analyse de scénarios reflétant la situation avant et après une catastrophe. Son application dans le contexte de la crise à évolution lente du Tchad a montré qu'elle peut être adaptée en utilisant une bonne année comme base de référence (au lieu du scénario de l'avant catastrophe) et une mauvaise année afin de décrire l'après catastrophe ou la situation actuelle. L'analyse EMMA a été conçue pour être facile d'utilisation et pour les spécialistes du secteur à but non lucratif. Les expériences

³ En fonction du contexte, des informations existantes, des domaines pris en compte, des équipes déjà en place et des exigences de la décision programmatique, les évaluations EMMA durent généralement une ou deux semaines et coûtent entre 8000 et 25 000 \$. Grâce à sa flexibilité, cet outil peut être utilisé dans une multitude de contextes, dans le cadre de différentes conceptions de programme et à l'aide d'une variété de ressources.

⁴ Son utilisation initiale lors du programme WASH (transport d'eau par camion en Éthiopie en 2012) a prouvé que son efficacité allait au-delà des objectifs de la sécurité alimentaire.

passées ont montré qu'une analyse EMMA exige de bonnes compétences analytiques et un haut niveau de confiance. Les systèmes d'information concernant les marchés locaux, régionaux et nationaux doivent être renforcés pour faciliter l'analyse des interventions humanitaires. En particulier, les analyses contradictoires et l'insuffisance d'information lors de la conception des programmes ont souligné que le renforcement des systèmes d'information du marché à tous les niveaux constituait une nécessité critique. Dans les régions et les pays où les crises sont prévisibles, il est important d'investir dans des outils permettant de référencer le marché et de mettre en relation le micro-niveau avec le méso et le macro-niveau. Une meilleure étude de marché et une plus grande propension

à son utilisation dans le cadre d'activités humanitaires pourraient favoriser l'innovation dans le secteur des interventions de soutien du marché. De nombreuses ONG internationales étudient les différentes méthodes visant à intégrer le soutien de marché au sein des interventions d'urgence. L'analyse EMMA et les autres outils d'étude de marché peuvent jouer un rôle majeur dans ce contexte.

Nanthilde Kamara est un consultant indépendant. **Madeleine Evrard Diakite** est le conseiller régional pour EFSL à Oxfam GB. **Emily Henderson** est une spécialiste des marchés à Oxfam GB, et **Camilla Knox-Peebles** est la directrice du service Moyens de subsistance et sécurité alimentaire d'urgence à Oxfam GB.

Évaluations coordonnées des besoins : la valeur d'un processus concerté

par Zahairou Mamane Sani et Andrea Stewart, Emergency Capacity Building (ECB) Projet¹ et Caroline Draveny, Assessment Capacities Project (ACAPS)²

Le programme de réforme humanitaire reconnaît que le processus de la prise de décision lors d'une situation d'urgence doit être basé sur des faits. Toutefois, les approches actuelles concernant l'évaluation des besoins humanitaires ne fournissent pas souvent une représentation suffisamment cohérente des exigences humanitaires, elles sont donc incapables d'informer efficacement les décisions. Les évaluations multiples, indépendantes et non coordonnées aboutissent souvent à l'augmentation significative des ressources requises en termes de temps, d'efforts et de fonds. Elles procurent également une représentation fragmentée des besoins et des risques, car elles négligent certains groupes bénéficiaires et ne donnent pas toutes les informations nécessaires. Ces efforts peuvent ne pas répondre aux normes ordinairement promues vis-à-vis de la responsabilité humanitaire envers les groupes vulnérables affectés par les crises.

Pour toutes ces raisons et afin de créer une base solide pour effectuer des interventions bien coordonnées, les évaluations coordonnées des besoins sont de plus en plus considérées comme un élément crucial permettant d'obtenir une meilleure utilisation des ressources et une représentation plus complète des besoins, et de

promouvoir une compréhension partagée des besoins et des priorités. Ce processus d'évaluation coordonnée des besoins n'est cependant pas facile à réaliser, et convaincre les partenaires de la valeur ajoutée d'une telle approche constitue un défi majeur. La diversité des mandats et des approches spécifiques à un domaine en particulier font qu'il est difficile pour les agences de consacrer le temps, le personnel et les ressources exigés pour participer à un exercice coordonné.

Évaluations coordonnées des besoins : un partenariat renouvelé

Les agences qui participent au projet de développement des capacités d'urgence (Emergency Capacity Building Project – ECB Project) améliorent leur capacité à exécuter les évaluations coordonnées des besoins au sein de cinq consortiums multi-institutionnels. Les avantages de l'approche coordonnée – comme une meilleure cohérence et utilisation des résultats, une analyse des données plus détaillée et plus uniforme ainsi que l'émergence de nouvelles opportunités permettant une coordination opérationnelle sur le terrain plus étroite – sont de plus en plus appréciés, et leurs effets commencent à changer les perceptions négatives associées avec le temps et les ressources exigés pour la prestation d'une évaluation coordonnée.

Pour continuer sur cette lancée, les équipes du projet de développement des capacités d'urgence déployées sur le terrain travaillent étroitement en partenariat avec les projets de capacités d'évaluation (Assessment Capacities Project - ACAPS) par le biais de petites équipes techniques afin de former le personnel sur le terrain, de développer leurs compétences vis-à-vis des approches d'évaluation normales et de la saisie des données, et de donner des directives leur expliquant comment analyser et utiliser efficacement les données pour informer les décisions

¹ Les projets de développement des capacités d'urgence sont une initiative globale organisée par CARE, Catholic Relief Services, Mercy Corps, Oxfam, Save the Children et World Vision International. L'objectif du projet de développement des capacités d'urgence est d'améliorer la vitesse, la qualité et l'efficacité de la communauté humanitaire afin de sauver des vies, d'améliorer le bien-être et de protéger les droits des personnes en situation d'urgence. Le consortium de développement des capacités d'urgence du Niger est actif depuis janvier 2009. Pour plus d'informations, veuillez visiter le site internet www.ecbproject.org.

² Les projets de capacités d'évaluation (ACAPS) sont dédiés à l'amélioration de l'évaluation des besoins durant les urgences et les crises complexes grâce à des outils, à des spécialistes de l'évaluation et à la formation avant, pendant et après les crises. Pour plus d'informations, veuillez visiter le site internet www.acaps.org.

Figure 1 : Évaluation coordonnée des besoins au Niger

Calendrier	
Première révision des données secondaires	11 novembre 2011
Deuxième révision des données secondaires	23 décembre 2011
Conception et planification de l'évaluation	3–18 janvier 2012
Formation et révision des questionnaires	16 janvier 2012
Recueil de données sur le terrain	19–23 janvier 2012
Résultats préliminaires de l'évaluation coordonnée des besoins	15 février 2012
Rapport final de l'évaluation coordonnée des besoins	24 février 2012
Troisième révision des données secondaires	13 mars 2012
Communiqué de presse	21 mars 2012

de programmation. Après avoir signé un mémorandum d'entente (MoU) avec ACAPS en 2010, les agences du projet de développement des capacités d'urgence ont débuté leur collaboration en Indonésie avant de prolonger le champ d'application et la portée de leurs initiatives pilotes dans des régions affectées par des catastrophes au Bangladesh, en Bolivie, au Kenya, au Niger, en Somalie et en Ouganda. Ce partenariat a produit des données secondaires révisées (SDR) étant destinées à une utilisation lors des premiers stades d'une crise humanitaire, la confirmation des critères normaux dont il faut tenir compte lors de la collecte des indicateurs d'une pré-crise, le développement des données en ligne, la conception des outils d'évaluation, la mise en œuvre des évaluations coordonnées des besoins et la publication de rapports communs.

Lors de ces 40 dernières années, le Niger a connu une croissance démographique rapide et subi des changements environnementaux. Les terres arables ne cessent de diminuer, la population a quadruplé et le pays est régulièrement affecté par des crises alimentaires majeures (en 1974, 1984, 1998, 2005 et 2010). À la suite de précipitations irrégulières en 2011, le système d'alerte précoce de la famine (FEWS NET) a estimé que près de trois millions de personnes étaient proches de se trouver

en situation d'insécurité alimentaire. En novembre 2011, les agences du projet de capacités d'évaluation et du projet de développement des capacités d'urgence ont entrepris une première révision des données secondaires sur la situation de la sécurité alimentaire qui a identifié le besoin d'une approche plus coordonnée pour la collecte et l'analyse des informations. Le mois suivant, une évaluation de la sécurité alimentaire par la Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce (CC/SAP), l'organisme gouvernemental chargé de l'alerte précoce, a conclu que plus de 5,4 millions de personnes (35 % de la population) étaient en situation d'insécurité alimentaire. Compte tenu de cette situation et des prévisions négatives dues à la période de soudure, les sept agences du projet de développement des capacités d'urgence opérant au Niger ont décidé de mener une évaluation coordonnée multisectorielle soutenue par les projets de capacités d'évaluation.³ Publiée fin décembre 2011, elle a été réalisée à l'aide de données secondaires révisées remises à jour.

L'objectif de l'évaluation coordonnée était d'acquiescer une meilleure compréhension de la sécurité alimentaire à Diffa (une région ayant de nombreux pasteurs et un nombre

³ Les agences du projet de développement des capacités d'urgence déployées au Niger sont CARE, CRS, Mercy Corps, Oxfam, Plan, Save the Children et World Vision.

Encadré n°1 : Éléments essentiels

Nombre d'ONGI participantes	7
Gouvernements participants	Issus des CR/PGCA (Comités régionaux de prévention et de gestion des crises alimentaires)
Nombre de personnes impliquées dans la collecte de données	27
Nombre de sites sélectionnés	42 (Tillabéri et Diffa)
Secteurs évalués	Agriculture et moyens de subsistance, migration, sécurité alimentaire, eau et assainissement, éducation, protection
Questionnaire	10 pages, basé sur des questions systématiques de sélection, de délimitation, de tendance, de ciblage et de priorisation au sein de chaque secteur évalué
Méthodes de collecte de données	Observation directe, discussion de groupes communautaires, révision des données secondaires
Disponible	En anglais : www.ecbproject.org/resources/library/216-jointneeds-assessment-tillabry-anddiffa-regions--niger En français : www.ecbproject.org/resources/library/217-evaluation-conjointe-des-besoins-dans-lesrgions-de-tillabry-et-diffa---niger

insuffisant de partenaires humanitaires, et pour laquelle on disposait de peu d'informations) et à Tillabéri (une des régions les plus affectées). Le résultat escompté de cette collaboration était de créer une compréhension commune et une conscience partagée de la situation entre les membres du consortium, et de commencer les discussions concernant le type d'intervention.

La phase de conception de l'évaluation, débutée en janvier 2012, s'est concentrée sur la méthodologie (les besoins d'informations, le plan d'analyse, l'échantillonnage, la sélection du site, la conception des outils) et les aspects de coordination (les rôles et les responsabilités, la mobilisation des ressources, la constitution des équipes, la formation, la logistique, l'administration et le développement d'une plateforme de concertation). Afin de maximiser les ressources et la valeur des informations collectées, la coordination avec les autres intervenants (la CC/SAP, le Programme Alimentaire Mondial, les autres ONG, les autorités locales) constituait une priorité. L'évaluation a été conçue conjointement et, outre la sécurité alimentaire, elle couvrait une diversité de domaines. Elle a

eu pour résultat un questionnaire à format unique, une méthodologie identique et un seul rapport final.⁴

Leçons

Appliqué au cas du Niger, cet exercice coordonné a entraîné deux résultats majeurs :

- l'amélioration de la collaboration entre les agences des projets de développement des capacités d'urgence et au sein de la communauté humanitaire en général, notamment le gouvernement national et l'ONU ;
- le développement de la capacité d'évaluation de toutes les agences de développement des capacités d'urgence pour leur permettre de prendre des décisions plus informées et d'appliquer de nouveau les compétences d'évaluation pour les autres régions du Niger.

Sans aucun doute, l'évaluation coordonnée des besoins a constitué l'étape la plus importante en faveur de l'adoption d'une approche commune pour répondre à la crise alimentaire et agricole de 2012. Elle a permis aux agences du Projet ECB d'unir leurs efforts, leurs talents et leurs ressources pour obtenir une vue d'ensemble précise de la crise à un moment où les opinions divergeaient considérablement quant à l'ampleur et à la gravité de la situation d'urgence.

Aboubacar Djimraou, Directeur adjoint, CARE Niger

Renforcer la collaboration

L'évaluation coordonnée des besoins a été à l'origine de la création très précoce de bases solides permettant une meilleure collaboration entre les intervenants impliqués dans la réponse à la crise alimentaire. En effet, c'était une des rares occasions où des organisations internationales ont réuni leurs ressources et travaillé dans un esprit de partenariat face à une crise humanitaire. Le fait de rassembler des partenaires du développement des capacités d'urgence ayant préalablement travaillé ensemble sur d'autres projets, a facilité d'autant plus l'engagement et la participation à chaque étape de l'évaluation, notamment pour la conception du questionnaire, la collecte et l'analyse des données, leur présentation dans un rapport et la diffusion de celles-ci.

Le rapport d'évaluation final a permis un dialogue plus fréquent et plus informé entre les agences du projet de développement des capacités d'urgence, les partenaires, le personnel du gouvernement, les donateurs et l'ONU. Ceci comprend le soutien du travail effectué en collaboration, le partage des informations entre les agences du projet de développement des capacités d'urgence et celles de l'ONU comme le PAM et l'UNICEF. Une coordination plus étroite au sujet de la promotion et la publication d'un communiqué de presse commun⁵ a procuré aux médias

⁴ Le rapport final de l'évaluation est disponible en anglais et en français sur le site internet www.ecbproject.org/resources/library/tag/Niger.

⁵ Le communiqué de presse commun est disponible sur le site internet <http://www.ecbproject.org/resources/library/228-press-release-niger-communities-say-they-willrun-out-of-food-before-next-harvest-joint-study-shows>.

les informations clés et a attiré son attention sur l'étendue de la crise et le besoin d'un engagement humanitaire prolongé au niveau national et international.

Cet exercice commun a également amélioré la coordination des interventions d'urgence. Les sept agences du projet de développement des capacités d'urgence du Niger ont planifié conjointement les activités de leurs programmes et ont veillé à ce que le bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), la Cellule des Crises Alimentaires (CCA) et les représentants du système d'alerte précoce (CC/SAP) soient également présents à l'atelier de travail sur la planification de l'évaluation.

Les agences du projet de développement des capacités d'urgence ont décidé quelle agence mènerait les interventions dans les zones où n'existe traditionnellement aucune présence permanente d'une agence. Ces pré-accords ont ainsi garanti que l'agence principale puisse communiquer à toutes les personnes concernées les informations sur une nouvelle crise ou un problème de sécurité se manifestant dans une région donnée. Des nouvelles discussions communes traitant de la programmation se sont focalisées sur tous les différents développements et scénarios possibles ainsi que sur le type d'intervention nécessaire à la suite de la détérioration de la situation.

Les résultats de l'évaluation coordonnée des besoins ont généré d'autres propositions pour les projets d'urgence et ils ont réuni ensemble le personnel du secteur et le personnel de soutien des agences du projet de développement des capacités d'urgence afin de mettre en commun d'autres approches. Les directeurs des ressources humaines ont par exemple planifié de nouvelles discussions sur les différentes politiques des agences en matière de bien-être social du personnel.

Ce processus a été très formateur pour notre personnel d'urgence et les nombreuses données qualitatives et quantitatives générées par ce rapport pourraient servir de référence dans le cadre de notre propre évaluation des interventions d'urgence de 2012.

Bill Rastetter, Représentant pas de CRS, Niger

Développer la capacité d'évaluation

Outre les avantages collectifs de la collaboration et de la coordination, cet exercice commun a également permis aux agences individuelles de renforcer leurs propres capacités. Les agences ont utilisé les données issues



© ACAPS, Herbert Taham

Discussion de groupe relative à l'évaluation des besoins coordonnée par ECB-ACAPS dans la région de Diffa, Niger

de l'évaluation coordonnée des besoins de plusieurs manières différentes et conformément à leurs propres mandats. À l'aide d'une approche similaire, Plan a par exemple reproduit l'évaluation dans la région de Dosso en adaptant les outils selon ce contexte particulier. Save the Children a confirmé que les résultats de l'exercice ont corroboré les conclusions de son analyse économique des ménages réalisée à Diffa.

Défis

La collaboration et le développement de la confiance demeurent les aspects essentiels du succès de l'évaluation coordonnée des besoins. Au fur et à mesure de l'évolution de l'évaluation coordonnée, il est important de faire en sorte que les intervenants concernés aient une compréhension claire des ressources humaines, logistiques, financières et de communication requises pour la mise en œuvre de l'évaluation. Bien que les partenaires du projet de développement des capacités d'urgence déployés au Niger soient habitués à travailler ensemble sur d'autres initiatives visant à développer les capacités, certains problèmes de coordination ont été notés.

Le fait de prendre en compte plusieurs secteurs, intérêts et communautés dans la première évaluation coordonnée a permis de fournir des résultats utiles pour la communauté humanitaire, pourtant quelques intervenants ont estimé que la méthodologie et l'échantillon choisis ont abouti à une évaluation qui ne représentait pas suffisamment bien la situation générale observée à travers le Niger. Les agences du projet de développement des capacités d'urgence et les partenaires devront garantir que les évaluations futures trouvent le juste équilibre entre ce qui est réaliste, en termes de portée et de couverture, et les attentes des agences participantes.

Composer avec les sensibilités relatives à une crise alimentaire est souvent très difficile et, en fonction du contexte, peut signifier qu'il faille procéder avec précaution. Cette évaluation est intervenue dans un contexte où les intervenants ont exprimé des opinions différentes sur la sévérité et l'échelle

de la crise. Les agences du projet de développement des capacités d'urgence ont atteint un large consensus sur la manière dont il faut interpréter les résultats de l'évaluation ; elles se sont engagées à coordonner et à diffuser tous les résultats mis à jour avec le gouvernement et les autres institutions majeures, et à travailler ensemble avec ces décideurs afin de garantir que les résultats de l'évaluation fournissent des données utiles lors de la prise de décisions importantes et de la détermination des priorités à tous les niveaux.

Regarder vers l'avant

Les expériences gagnées par les agences du projet de développement des capacités d'urgence au Niger et dans d'autres pays avec les consortiums de développement des capacités d'urgence démontrent qu'il existe des avantages tangibles lorsqu'une approche coordonnée est adoptée pour les besoins de l'évaluation. Outre la provision d'une plateforme pour les agences leur permettant d'augmenter la cohérence et la coordination pour une région affectée par une crise, l'analyse ainsi obtenue et le rapport d'évaluation amènent des discussions plus concrètes et plus informées parmi les décideurs aux niveaux interorganisations institutionnels et globaux. Alors qu'il convient de supposer qu'une évaluation coordonnée des besoins réduira la lassitude à l'égard des évaluations parmi les populations touchées par une catastrophe, il semble aussi plausible de supposer qu'une compréhension commune et plus claire des besoins des populations affectées devrait entraîner une meilleure prestation, plus ciblée de l'aide et une amélioration des

relations de travail entre les agences pendant la phase d'implémentation. Toutefois, il existe actuellement un manque de preuves quant aux avantages d'une approche coordonnée pour les communautés affectées.

Les agences impliquées dans le projet de développement des capacités d'urgence et ACAPS continueront leur recherche pour améliorer les données secondaires révisées, le développement des critères pour la collecte des données après la crise, le développement de la méthodologie d'évaluation et la formation à l'évaluation coordonnée des besoins et à l'analyse des données. Au Bangladesh, un nouveau groupe de travail affine sa réponse face aux inondations, tandis qu'en Indonésie, une équipe collecte des données après la crise, qui peuvent être directement saisies dans une base de données en ligne. Les agences de développement des capacités d'urgence espèrent développer davantage d'opportunités de formation pour le personnel sur le terrain basé en Somalie.⁶ Au Kenya, les agences du projet de développement des capacités d'urgence, ACAPS, OCHA et UNICEF planifient une nouvelle formation rapide de collecte des données pour les partenaires et les ONG nationales, et développent une approche pour les évaluations coordonnées des besoins, qui est similaire à une approche étant testée au Niger.⁷

6 Les moments essentiels de l'initiative déployée en Somalie sont disponibles sur le site internet <http://www.ecbproject.org/joint-needs-assessment/field-data-collection-forhumanitarian-needs-assessments-in-somalia>.

7 Pour plus d'informations sur ces activités d'évaluation, veuillez contacter info@ecbproject.org ou info@acaps.org.

L'impact des filets sociaux sur la résilience des ménages vulnérables au Niger

par Ousmane Niang, Véronique Mistycki et Soukeynatou Fall, UNICEF Niger

Le Niger, un pays sans littoral, est situé dans la zone sahélienne de l'Afrique de l'Ouest. Classé 186 sur 187 pays selon l'indice du développement humain du Programme de développement de l'ONU (UNDP), le Niger est confronté à une extrême pauvreté et à une grande vulnérabilité, causées par des facteurs climatiques et des crises alimentaires récurrentes. Ces crises ont déclenché d'énormes interventions humanitaires impliquant des aides alimentaires, des interventions nutritionnelles et des transferts monétaires. Ces interventions, bien qu'elles soient importantes, n'ont pas réglé les problèmes fondamentaux à l'origine de cette vulnérabilité chronique qui pourrait être mieux abordée par le biais de filets sociaux et d'une programmation de protection sociale. Cet article examine les expériences pilotes des filets sociaux au Niger, réalisées à l'aide de transferts monétaires combinés avec la promotion des pratiques familiales essentielles (KFP), et expose les nouvelles leçons concernant leurs effets sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité.

La pauvreté chronique liée aux crises alimentaires récurrentes

Estimé à 2,3 % en 2011, le taux de croissance économique au Niger est insuffisant pour satisfaire les besoins fondamentaux des 16 millions de personnes du pays. Le niveau élevé de pauvreté affecte quasiment trois Nigériens sur cinq. La situation est aggravée par les revenus agricoles décroissants, le manque de diversification des revenus, l'impact de la crise économique globale et la hausse du prix de la nourriture et des autres produits essentiels.

Les crises alimentaires récurrentes en 2001, 2005, 2008 et 2010 ont mis à mal la résilience des gens. Pendant la crise de 2010, à peu près 50 % des foyers ont souffert d'un état de fragilité alimentaire et plus du tiers sera dans la même situation en 2012. Ces ménages n'ont ni les revenus suffisants ni assez de stocks de nourriture pour satisfaire leur besoins et ils doivent donc recourir à des stratégies de survie qui les piègent dans un cycle de pauvreté et de vulnérabilité chronique. Les stratégies de survie

comprennent la diminution de la quantité, de la qualité et de la fréquence des repas, la consommation d'aliments envisagés uniquement en période de crise (comme les feuilles bouillies), la vente des biens personnels et du bétail d'élevage et la décapitalisation des biens productifs et des ressources fondamentales importantes. Une étude menée par le Programme Alimentaire Mondial (PAM) en 2010¹ a révélé que l'objectif de la plupart des aides utilisées pour répondre à l'insécurité alimentaire est de protéger l'accès immédiat des foyers aux moyens de subsistance, mais elles ne garantissent pas le rétablissement des foyers les plus affectés par les catastrophes récurrentes. Selon les résultats d'un sondage mené par l'institut national de la statistique en 2012, les principales menaces auxquelles sont confrontés les foyers sont une production agricole en déclin (80 % des réponses), la hausse du prix de la nourriture (54 %) et l'infestation des récoltes (56 %).²

Le nombre élevé de cas de malnutrition aiguë et sévère, plus de 12 % depuis 2009 et culminant à 15 % en 2010, représente une des conséquences de cette situation. La malnutrition chronique croît constamment depuis 2009 et affecte actuellement un peu plus de la moitié de la population infantile. La malnutrition aiguë est directement ou indirectement responsable de 50 à 60 % de la mortalité infantile des enfants âgés de moins de cinq ans. Malgré des investissements significatifs dans les services sociaux fondamentaux et une grande réduction de la mortalité infantile, des efforts considérables sont toujours nécessaires dans les secteurs de la santé, de la nutrition, de l'hygiène et de la sécurité alimentaire.

Une initiative de protection sociale innovatrice

Pour remédier à l'insécurité alimentaire, le gouvernement a adopté une politique de protection sociale nationale ciblant les groupes vulnérables. La politique met l'accent sur l'implémentation du plan d'action de 2010 pour les filets sociaux, qui prévoit la provision d'un système permanent de filets sociaux agissant à plus court terme comme un complément à l'assistance alimentaire. Le programme biennal, soutenu par la Banque mondiale en partenariat avec l'UNICEF, cible 70 000 ménages. Parmi ceux-ci, 40 000 profiteront de transferts monétaires mensuels de 10 000 francs CFA et d'une sensibilisation aux pratiques familiales essentielles (KFP) (les pratiques spécifiques

1 Chocs et vulnérabilité au Niger [Shock and Vulnerability in Niger], Programme Alimentaire Mondial, 2010.

2 Rapport de l'enquête Pratiques familiales essentielles et filets sociaux [Key family practices and social safety nets survey report], Institut national de la statistique, 2012.



Distribution d'argent à Maradi, au Niger

© Oxfam/GB/Fatoumata Diabate

sont présentées ci-dessous). Les autres 30 000 ménages participeront à des programmes de rémunération en espèces du travail sur une période de deux ans, mais ils ne profiteront pas de la sensibilisation aux pratiques familiales essentielles. L'élément de rémunération en espèces du travail apportera chaque année approximativement 60 jours de travail à 15 000 personnes ; au total, 30 000 personnes en bénéficieront pendant la vie du projet.

La phase pilote de l'élément de rémunération en espèces du travail du programme a commencé en 2010 et concerne 2500 ménages. La promotion des principales pratiques familiales accompagnant le transfert monétaire est destinée à encourager des changements positifs durables dans les pratiques familiales et communautaires afin d'aider l'amélioration des conditions de vie à moyen et long termes, et à trouver une solution aux causes structurelles de la malnutrition et de l'insécurité alimentaire. La sensibilisation aux principales pratiques familiales, qui n'est pas limitée aux bénéficiaires des transferts monétaires, est administrée au niveau du village. Elle implique plusieurs étapes, notamment une assemblée de village, des groupes de discussions et des visites de porte-à-porte.

La logique expliquant l'association des pratiques familiales essentielles avec les transferts monétaires est claire. L'argent en espèces augmente les revenus des ménages ; cela permet ainsi d'augmenter leur consommation alimentaire (et d'élargir le choix des aliments consommés) et d'améliorer la résilience des ménages en permettant aux bénéficiaires d'éviter les stratégies de survie négatives et d'accroître leur épargne. En même temps, la promotion des pratiques familiales essentielles aide la création des conditions à moyen et long termes nécessaires pour empêcher la malnutrition et favoriser le développement, en particulier par le biais de l'aide à l'amélioration de la santé et du développement lors de la petite enfance.

Depuis 2008, l'UNICEF, en collaboration avec le gouvernement et les ONG, a essayé l'approche utilisée pour promouvoir les changements de comportement et elle

Figure 1 : Les pratiques familiales essentielles promues par le biais de l'initiative de filets sociaux

 <p>DONNER SEULEMENT DU LAIT MATERNEL JUSQU'À 6 MOIS</p>	<p>Exclusive breastfeeding for the first six months.</p>	 <p>DORMIR SOUS UNE MOUSTIQUAIRE IMPRÉGNÉE TOUTES LES NUITS</p>	<p>Sleeping under the ITNs by pregnant women and children.</p>
 <p>AJOUTER D'AUTRES ALIMENTS À PARTIR DE 6 MOIS</p>	<p>Qualitative complementary feeding of children after 6 months.</p>	 <p>AMENER L'ENFANT AU CENTRE DE SANTÉ AUX PREMIERS SIGNES DE MALADIE</p>	<p>Appropriate care seeking behaviour for diarrhoea, pneumonia and neo-natal conditions.</p>
 <p>LAVER LES MAINS AU SAVON</p>	<p>Hand-washing with soap at four critical times.</p>	 <p>VEILLER AUX SOINS PRÉVENTIFS DE SANTÉ DE L'ENFANT</p>	<p>Use of preventive health services (vaccination, deworming and vitamin A supplementation).</p>
 <p>RÉHYDRATER L'ENFANT AVEC SRO EN CAS DE DIARRHÉE</p>	<p>Managing diarrhoea through correct use of ORT and the recognition of early signs of dehydration.</p>		

a adopté les pratiques familiales essentielles dans 176 villages de Maradi et de Zinder. L'approche est fondée sur des pratiques de promotion ayant un impact avéré sur l'amélioration de la survie et de la nutrition des enfants. Huit pratiques ont été choisies (voir Figure 1) : l'allaitement exclusif pour les enfants âgés de moins de six mois, des compléments d'alimentation de bonne qualité pour les enfants âgés de plus de six mois, le nettoyage des mains, le traitement de la diarrhée et de la déshydratation, dormir sous une moustiquaire, la sollicitation des soins, l'utilisation des services de santé préventive et l'espacement des naissances. L'approche reconnaît également que la participation de la communauté est la pierre angulaire de toute intervention visant à promouvoir les changements de comportement ; elle est documentée par une analyse socio-anthropologique des connaissances, des attitudes et des pratiques familiales essentielles au Niger.

Une combinaison efficace

Les faits suggèrent que la promotion des pratiques familiales essentielles, utilisée comme une mesure d'accompagnement dans le cadre du programme de filets sociaux, est très efficace. Dans le cadre de l'évaluation du programme, un sondage a été mené en 2011 par l'Institut national

de la statistique du Niger dans les régions de Tahoua et de Tillabéri où le programme pilote a été mis en œuvre conjointement avec la promotion des pratiques familiales essentielles. Afin d'évaluer les progrès, les résultats du sondage ont été comparés aux résultats de l'évaluation d'un programme de pratiques familiales essentielles mis en place dans les régions de Maradi et de Zinder depuis 2008. La comparaison a démontré que les résultats de l'association du programme de filets sociaux avec la promotion des pratiques familiales essentielles, après une période de dix mois, étaient comparables à ceux ayant été observés après une période de quatre ans dans une région où seul un programme de pratiques familiales essentielles avait été mis en œuvre. Elle souligne ainsi les avantages de l'association des filets sociaux avec la promotion des pratiques familiales essentielles.

Les changements de comportement observés au sein des communautés de Tahoua et de Tillabéri participant aux programmes de filets sociaux et de pratiques familiales essentielles et ceux observés dans les villages de Maradi et de Zinder prenant part uniquement au programme de pratiques familiales essentielles sont résumés dans le Tableau 1.

Tableau 1 : Changement de comportement³

Changement de comportement	KFP uniquement (%) (sur 4 ans)	Filets sociaux + KFP (%) (sur 10 mois)
Enfants entièrement vaccinés	48	48
Enfants déparasités	62	64
Enfants recevant des suppléments de vitamine A	87	75
Lavage des mains avant la préparation des repas pour enfants	65	16
Allaitement des nourrissons	89	25
Utilisation de solutions orales de réhydratation	58	41

³ Les chiffres du Tableau 1 sont extraits du sondage de 2011 de l'Institut national de la statistique.

Améliorer la prévention et la gestion de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition des enfants

Les résultats du sondage corroborent l'hypothèse que la distribution mensuelle de transferts monétaires contribue à l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages. L'analyse des données montre que les transferts monétaires augmentent la capacité des ménages affectés par l'insécurité alimentaire à satisfaire leurs besoins alimentaires et ceux de leurs enfants. La grande majorité des ménages (95 %) affirme avoir utilisé principalement les transferts monétaires pour l'acquisition de leur nourriture (83 % de l'argent a été utilisé pour l'alimentation). Les ménages profitant du programme de filets sociaux ont donc bénéficié d'aliments de meilleure qualité, comme l'indique l'augmentation du score de la consommation alimentaire.⁴ En outre, 85 % des personnes interrogées pensent que le programme a contribué à l'amélioration de la sécurité alimentaire, plus particulièrement pour les enfants. À Tahoua, le pourcentage d'enfants souffrant de malnutrition était de 12,6 % pour les ménages bénéficiant du programme de filets sociaux et de 14,3 % pour les autres ménages. Ces différences ne peuvent toutefois être attribuées au programme de filets sociaux, en raison des nombreuses variables qui ont un impact sur la malnutrition.

Renforcer la résilience des ménages exposés à l'insécurité alimentaire

Les résultats suggèrent également que les transferts monétaires pourraient contribuer au développement de la résilience des ménages. Près des trois-quarts des ménages bénéficiaires (72 %) ont utilisé les transferts monétaires pour accroître leur épargne et pour les investissements productifs. Plus de la moitié de ces ménages (52 %) ont investi dans des biens productifs comme le bétail, 46 % ont fait des investissements afin de diversifier leurs activités économiques et 38 % ont investi dans les facteurs de production agricole. En outre, 75 % ont indiqué que l'augmentation du revenu des ménages bénéficiaires avait contribué à la diversification des activités économiques.

Il semble aussi que le programme de filets sociaux a contribué à l'amélioration de la cohésion sociale en donnant aux pauvres personnes de la communauté la chance de pouvoir rétablir leur capital social au sein de leur famille et de la communauté. Les ménages bénéficiaires ont par

⁴ Le score de la consommation alimentaire est la somme pondérée de la fréquence de consommation d'aliments particuliers sur sept jours. Une augmentation de ce score indique que les ménages consomment des aliments nutritifs plus régulièrement.

exemple exprimé une préférence pour l'épargne effectuée par le biais de tontine (groupe d'épargne et de crédit).

Changer les attitudes et les pratiques sociales

Selon le sondage qualitatif des pratiques familiales essentielles, l'association des transferts monétaires avec le programme de pratiques familiales essentielles a provoqué quelques changements dans les pratiques sociales et culturelles, notamment une augmentation des naissances de bébés dans les centres de santé et de l'allaitement exclusif. Les activités encadrant les pratiques familiales essentielles ont également encouragé la participation des groupes traditionnellement marginalisés dans leur communauté, surtout les femmes et les jeunes, en les incitant à devenir bénévoles au sein de la communauté, à assister aux réunions de village et en contribuant aux autres éléments de dialogue de la communauté. Enfin, l'acceptabilité sociale des pratiques familiales essentielles a été observée. Dans certains villages, la communauté a mis en place des activités de groupe supplémentaires, comme des journées dédiées à l'hygiène et à la propreté, l'organisation du transport pour les personnes qui nécessitent une attention médicale et des travaux de construction collectifs. Dans certaines régions, les bénévoles de la communauté aident le personnel des centres de santé en organisant des séances de communication pour les patients.

Consolider les acquis et améliorer l'impact

La vulnérabilité chronique du Niger étant étroitement liée aux crises alimentaires, les programmes de filets sociaux pourraient diminuer l'impact des catastrophes et des tensions auxquelles les Nigériens sont régulièrement confrontés. Les résultats préliminaires de cette expérience pilote suggèrent que l'association des pratiques familiales essentielles avec les filets sociaux peut constituer une bonne stratégie durable pour améliorer la capacité des communautés vulnérables. En 2012, le programme de filets sociaux sera étendu à 1000 villages, soit une population approximative de 210 000 personnes. Cela soulève des espoirs pour la lutte contre la pauvreté chronique, la promotion de l'équité sociale et pour l'encouragement de pratiques et de comportements positifs au sein des communautés et des familles. En outre, les leçons tirées du projet pilote de filets sociaux apporteront des informations vis-à-vis de l'utilisation des pratiques familiales essentielles dans le cadre des interventions de protection sociale.

Ousmane Niang est le Directeur de la politique sociale, UNICEF Niger. **Véronique Mistycki** est Rapporteur et **Soukeynatou Fall** est un spécialiste du suivi et de l'évaluation, UNICEF Niger.

Utiliser l'approche de l'économie des ménages pour informer les programmes de protection sociale au Sahel

par Jessica Saulle, Nicola Hypher et Nick Martlew, Save the Children

L'approche de l'économie des ménages (Household Economy Approach – HEA) est largement utilisée comme un cadre visant à comprendre la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance et la pauvreté. Le cadre peut également informer la programmation de protection sociale en améliorant la compréhension du contexte dans les régions d'intervention, le ciblage et la couverture. Au Sahel, l'approche de l'économie des ménages a été utilisée avec succès pour la programmation de protection sociale au Niger et au Mali sous la forme de filets sociaux basés sur des transferts monétaires réguliers. De 2008 à 2009, Save the Children a mis en place des programmes pilotes de filets sociaux dans le quartier de Tessaoua, au Niger, par le biais de l'utilisation des approches de l'économie des ménages comme outil de ciblage et de suivi. Approximativement 26 000 ménages parmi les plus pauvres ont bénéficié du programme. Désireux de profiter des acquis de cette expérience, en 2009, Save the Children, Oxfam et l'Institut gouvernemental de l'économie rurale ont conçu et exécuté au Mali un programme de filets sociaux qui a duré 18 mois et a couvert trois zones de subsistance.

Comprendre la pauvreté et la vulnérabilité

Les approches de l'économie des ménages (HEA) donnent un aperçu des facteurs affectant la pauvreté, et permettent d'établir un profil sur la manière dont les personnes issues de groupes socio-économiques différents ont typiquement accès à la nourriture et aux revenus, comment elles dépensent leur argent, quels services fondamentaux elles utilisent et quels sont leur épargne, leurs dettes et leurs biens. L'analyse de la contribution des sources alimentaires et des revenus à l'économie du ménage nous permet de comprendre les vulnérabilités spécifiques des différents groupes de population selon leur niveau de richesse lorsqu'ils sont confrontés à divers chocs. Le profilage des approches de l'économie des ménages mené dans le nord du Mali a montré par exemple qu'il existe plus d'opportunités génératrices de richesse dans les zones pastorales que dans les zones agropastorales avoisinantes, mais les pasteurs s'appuient pour leur nourriture et leur revenu sur des troupeaux de bétail de plus en plus affectés par la sécheresse. Le profilage des approches de l'économie des ménages établit un lien évident entre les crises alimentaires successives ayant sévi au cours des deux dernières décennies et l'appauvrissement rapide de ces communautés en raison de la décimation des troupeaux.

La désagrégation des moyens de subsistance offre une meilleure compréhension des définitions géographiques de la pauvreté et de la vulnérabilité, et permet aux agences de choisir les régions d'intervention en fonction des moyens de subsistance au lieu des frontières administratives. Les communautés de certaines zones de subsistance peuvent bénéficier d'un plus grand nombre

Encadré n°1 : Impact des filets sociaux au Mali et au Niger

La protection sociale joue un rôle essentiel dans la protection des personnes vulnérables pendant les périodes stables, ainsi que dans les moments de crise. Elle peut accroître la résilience et éviter que les gens ne soient confrontés à une plus grande pauvreté. La protection sociale permet également aux familles de pouvoir continuer à se ravitailler en produits alimentaires, et donc à protéger l'état nutritionnel de leurs enfants.

Au Niger comme au Mali, les programmes de filets sociaux ont amélioré l'accès des ménages ciblés aux denrées alimentaires et leur ont permis d'accroître leur propre production. Les ménages agricoles et d'élevage s'occupaient de leurs champs plus tôt et semaient dans les temps, ce qui a augmenté leurs rendements. Ces progrès ont été possibles en grande partie grâce aux transferts d'argent qui leur ont permis de se consacrer à leurs terres, et non à celles des autres. Les dépenses de santé ont également augmenté, de près de 50 % au Niger. Dans ce pays, après la première distribution au cours de la période de pénurie alimentaire environ 50 % des ménages ciblés pouvaient se permettre d'acheter des aliments nutritifs, alors que seule une minorité de ces ménages pouvaient le faire avant la mise en œuvre du projet.

Au Mali, les bénéficiaires ont organisé des groupes d'épargne (tontines) pour leur permettre de bénéficier de l'argent plus longtemps. Dans les zones pastorales et agropastorales, le projet a également permis d'accroître la confiance dans le fait que les ménages les plus riches pouvaient confier le soin de leur bétail aux plus pauvres. Ainsi, plus d'animaux ont été confiés aux personnes très pauvres, ce qui a permis d'accroître leur statut social et d'améliorer leur régime alimentaire. Les filets sociaux n'ont cependant pas été suffisants pour permettre aux habitants de sortir de la pauvreté, et il aurait été nécessaire de poursuivre pendant au moins encore deux ans le programme de transferts en espèces et d'assistance aux moyens de subsistance.

d'opportunités génératrices de revenu, ou peuvent être moins affectées par les chocs que les ménages d'une autre zone. Les ménages situés dans des zones proches de villes principales ou de routes commerciales profitent par exemple de sources de revenu plus diversifiées et ils sont ainsi moins affectés par les crises alimentaires dues à la sécheresse que leurs homologues ruraux.

Les approches de l'économie des ménages offrent également un aperçu des interdépendances entre les groupes socio-économiques et entre les différentes



© UN Photo/MFP/Phil Behan

Des mères attendent d'être reçues dans un centre d'alimentation thérapeutique de la région de Maradi, au Niger

zones de subsistance selon les saisons. Dans certaines régions pastorales et agropastorales du Sahel, le soutien communautaire prend la forme de prêts d'animaux et ne bénéficie pas nécessairement aux ménages les plus pauvres qui n'ont pas la confiance des riches pour s'occuper de ces animaux. À la place, les personnes les plus pauvres travaillent pour les ménages plus riches dans leurs champs comme berger ou travailleur domestique. Ils sont payés par le biais de rémunérations en nature ou en espèces et reçoivent quelquefois des paiements sous forme de crédit de la part des employeurs qui dépendent de leur travail et ne veulent pas les voir partir.

En répartissant les populations en zones de subsistance et en groupes socio-économiques, les approches de l'économie des ménages se sont avérées particulièrement utiles pour comprendre la situation des personnes très pauvres. Plusieurs éléments ont été mis en évidence : leur dépendance à l'égard de la nourriture achetée sur les marchés plutôt que celle issue de leur propre production, leurs faibles sources de revenu, quand et comment elles réduisent leurs dépenses, quand ils sont susceptibles de tomber malade ou de migrer. Les approches de l'économie des ménages ont également favorisé l'identification des mécanismes de survie mis en place par les ménages très pauvres, et du moment à partir duquel ces mécanismes risquent de nuire à la santé des membres individuels du ménage et à la pérennité future du ménage.

Comme les pauvres dépendent énormément des marchés pour la nourriture, le moindre choc comme une hausse des prix (même si celle-ci est saisonnière) peut avoir un effet désastreux sur le statut nutritionnel, car l'accès des gens aux denrées alimentaires est réduit. Quand la nutrition des jeunes enfants, des femmes enceintes et des mères allaitantes est négligée, la croissance physique

des enfants et leur développement cognitif peuvent être affectés de manière durable, voire irréversible dans certains cas.¹ Les approches de l'économie des ménages peuvent prédire quel sera l'impact au niveau des ménages. Elles fournissent donc des informations importantes dont la programmation pourra tenir compte afin d'empêcher les ménages de recourir à des mécanismes de survie négatifs. Une telle programmation peut prendre la forme de transferts sociaux.

Quelle population faut-il cibler en premier ?

L'expérience de Save the Children au Sahel démontre que l'utilisation des approches de l'économie des ménages dans le cadre de la programmation de protection sociale permet un ciblage rentable en comparaison des autres méthodes de ciblage, comme l'examen des ressources. Les approches de l'économie des ménages nous autorisent à déterminer qui devrait bénéficier d'un statut prioritaire. La nature simple et participative de cette approche pour la détermination des critères de richesse fait que les communautés comprennent et acceptent facilement les décisions de ciblage, qui sont basées sur ces critères. Pour chaque zone de subsistance, les critères de chaque catégorie socio-économique sont abordés et définis en collaboration avec les communautés. Le ciblage basé sur les approches de l'économie des ménages est également facile d'utilisation pour le personnel du gouvernement local (bien que les ONG soient toujours les principaux utilisateurs des approches de l'économie des ménages, les gouvernements montrent un intérêt croissant ; en effet, de plus en plus d'officiels sont formés à cette méthode à des fins d'alerte précoce). Toutefois, à l'instar de la plupart des systèmes de ciblage, il faudra veiller à ce que les élites locales n'essayent pas d'exploiter pas le système à leur avantage.

¹ Save the Children (2012), A Chance to Grow. Londres : Save the Children.

En octobre et novembre 2009, le programme de filets sociaux du Mali a été conçu à l'aide de critères de richesse définis avec les communautés en fonction des zones de subsistance choisies. Les critères ont été de nouveau validés par les communautés avant de procéder à la sélection des ménages. Les bénéficiaires et les non-bénéficiaires ont déclaré que le système était transparent à tous les niveaux du projet.

Comprendre le montant des transferts et leur caractère saisonnier

Les approches de l'économie des ménages nous indiquent la part des besoins auxquels les ménages peuvent subvenir eux-mêmes, et ce dont ils ont besoin afin de pouvoir vivre sans compromettre leur avenir. Les transferts devraient refléter le coût d'un régime alimentaire nutritif, et prendre en compte les autres besoins des ménages afin que le transfert puisse protéger efficacement la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance, la prévention de la malnutrition et du recours aux mécanismes de survie négatifs comme la migration, la main-d'œuvre des enfants, la réduction ou l'arrêt des dépenses pour l'éducation et la santé, et la vente des biens. Les approches de l'économie des ménages sont limitées par le fait qu'elles ne règlent pas les exigences en termes de micronutriments. Afin de comprendre les barrières économiques auxquelles sont confrontés les ménages pour l'accès aux micronutriments, et de s'assurer que les familles consomment les nutriments appropriés tout au long de l'année, les approches de l'économie des ménages doivent être associées à un autre outil, le coût du régime alimentaire, qui donne un aperçu général de la disponibilité et du caractère abordable d'un régime alimentaire nutritif dans un contexte particulier.² Cet outil facilite la détermination du coût minimum et de l'abordabilité d'un régime alimentaire pour une famille en tenant compte des variations saisonnières des prix locaux et de la disponibilité de la nourriture.

Les approches de l'économie des ménages tiennent compte du caractère saisonnier, car les possibilités de travail et de sources de revenu, la disponibilité de la nourriture, l'état de santé et donc les besoins alimentaires varient selon les saisons. Dans la zone de subsistance agropastorale du nord du Mali, les cultures agricoles et leur prix ont été déterminants pour définir les montants nécessaires et le calendrier des transferts. Trois transferts monétaires de montants différents ont été effectués à différentes périodes de l'année. Le premier versement, en avril et mai, a permis aux ménages bénéficiaires de couvrir leurs besoins fondamentaux et de se préparer pour la période des semis sans devoir recourir à des emprunts sur leurs récoltes futures. Le deuxième versement, accordé au mois de juillet pendant la saison des pluies (la période de soudure), était destiné à protéger les biens et à couvrir les besoins fondamentaux, plus particulièrement le coût des soins de santé, car le paludisme, la diarrhée et les maladies respiratoires sont plus courantes pendant cette période. Le troisième versement a été attribué aux ménages pendant la période des récoltes afin de leur permettre d'acheter des

² Save the Children, The Minimum Cost of a Healthy Diet, janvier 2009, <http://www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/themini-mum-cost-of-a-healthy-diet>

céréales lorsque les prix étaient encore bas. Ceci était une mesure importante, car les approches de l'économie des ménages ont indiqué que les ménages les plus pauvres ne disposaient pas de ressources suffisantes pour acheter des céréales, même si les prix étaient bas. Les personnes très pauvres ne peuvent acheter de la nourriture que s'ils leur arrivent d'avoir de l'argent, ce qui veut dire qu'elles achètent des aliments en petites quantités et qu'elles sont donc extrêmement vulnérables aux augmentations de prix saisonnières.

Savoir quand l'intensification du programme est nécessaire et quels efforts supplémentaires sont à fournir

Les montants du transfert devraient être ajustés en fonction des augmentations de prix saisonnières, mais une intensification bien plus importante pourrait être nécessaire lorsque la population est confrontée à un plus grand choc comme la crise alimentaire de 2011/12. En effet, alors que les programmes de protection sociale peuvent avoir un rôle significatif dans l'augmentation de la résilience de la population, ils peuvent également jouer un rôle tout aussi important dans la protection des acquis en prévenant les crises avant qu'elles ne surviennent.

L'outil d'analyse des résultats des HEA (approches de l'économie des ménages), qui s'inscrit dans le cadre des HEA, permet la comparaison entre une année difficile et une année de base (la référence). Il peut définir le fossé auquel les différents groupes socioéconomiques d'une zone de subsistance particulière devront en toute probabilité être confrontés en cas d'un choc, et les stratégies de survie utiles étant utilisées par les ménages. Dans les régions du Sahel, FEWS NET et les systèmes d'alerte précoce du gouvernement ont de plus en plus recours à l'analyse des résultats des HEA afin de prédire comment les ménages appartenant à divers groupes socio-économiques et à plusieurs zones de subsistance seront affectés au cours de l'année à venir. Cet exercice devrait être effectué au moment où il devient évident qu'un choc se déroulera. Par exemple, dans le cas d'une sécheresse au Sahel, ceci peut être réalisé au début du mois de septembre. En montrant dans quelle mesure les ménages seront affectés, l'analyse indique également le niveau de transfert requis, et s'il est nécessaire d'élargir la couverture aux ménages d'autres groupes socio-économiques ou à d'autres zones de subsistance. Cette analyse est cruciale pour anticiper, voire prévenir le besoin d'une intervention humanitaire.

Conclusion

L'utilisation du cadre des HEA lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes de protection sociale permet de mieux comprendre les contextes dans lesquels les gens vivent et leurs vulnérabilités spécifiques à l'égard des chocs communs. Ceci n'est pas habituellement pris en compte dans les analyses nationales sur la pauvreté. Les HEA constituent un outil de ciblage rentable et transparent, qui est utilisé pour calculer le montant approprié des transferts monétaires à différentes périodes de l'année. Les HEA peuvent aider à déterminer les différentes combinaisons possibles et les niveaux de soutien requis en termes d'aide financière et en nature,

et comment accroître ce soutien en cas de choc. Le cadre peut aussi être utilisé pour modéliser l'impact des différentes modalités, l'ampleur du transfert et la durée des programmes. La connaissance et la compréhension des zones de subsistance accumulées grâce au travail et aux résultats de l'analyse basés sur les HEA, et à l'ensemble des intervenants – notamment les travailleurs et analystes qualifiés qui sont maintenant présents au sein des ONG et qui sont impliqués dans les HEA, le gouvernement et les universités – pourraient être également utilisés pour

analyser l'efficacité des programmes actuels (transferts monétaires, assurance ou moyens de subsistance) afin d'obtenir un impact plus important et d'aider à sortir les populations de la pauvreté.

Jessica Saulle est Conseillère humanitaire pour la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance à Save the Children. **Nicola Hypher** est Conseillère pour la protection sociale et **Nick Martlew** est Conseiller supérieur pour la défense des droits humanitaires.

Humanitarian Practice Network

Le **Réseau des pratiques humanitaires (Humanitarian Practice Network – HPN)** est un forum indépendant sur lequel les agents de terrain, les gestionnaires et les décideurs du secteur humanitaire échangent information, analyses et expérience

Le but du HPN est d'améliorer la performance de l'action humanitaire en contribuant à l'apprentissage individuel et institutionnel.

Les activités du HPN comprennent :

- Une série de publications spécialisées : le magazine *Échange humanitaire*, les Dossiers thématiques et les Revues des bonnes pratiques.
- Un site de ressources sur www.odihpn.org.
- Des séminaires et ateliers épisodiques qui rassemblent praticiens, décideurs et analystes.

Les membres et le public du HPN comprennent des individus et des organisations qui jouent un rôle actif dans le secteur humanitaire. Ils sont répartis dans 80 pays et travaillent pour des ONG du nord et du sud, l'ONU et d'autres organisations multilatérales, des gouvernements, donateurs, institutions universitaires et bureaux de consultants. Les publications du HPN sont rédigées par un éventail tout aussi varié de personnes.

Le HPN est situé dans les locaux du Groupe de travail sur les politiques humanitaires (Humanitarian Policy Group – HPG) de l'Overseas Development Institute (ODI), un groupe de réflexion sur la politique humanitaire et du développement. Les ressources du HPN sont préparées et rédigées par un large éventail d'individus et d'organisations et sont publiées par le HPN afin d'encourager et de faciliter le partage des connaissances dans le secteur. *Les opinions exprimées dans les publications du HPN ne représentent ou ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe de travail sur les politiques humanitaires ou de l'Overseas Development Institute.*

Le soutien financier provient de the British Red Cross, CIDA, MFA Denmark, IrishAid, MFA Netherlands, MFA Norway, Oxfam GB, SIDA et World Vision International.

Echange Humanitaire est édité par Wendy Fenton et Matthew Foley

Humanitarian Practice Network (HPN)
Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London, SE1 8NJ
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 7922 0300
Fax: +44 (0)20 7922 0399
HPN e-mail: hpn@odi.org.uk
HPN website: <http://www.odihpn.org>

Composition : Design To Print Solutions Limited.
Imprimée et reliée au RU par Charlesworth.
ISSN: 1472-4847

© Overseas Development Institute, Londres, 2013.