

Un retard dangereux

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



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

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

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

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

Avant-propos par Jan Egeland

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

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

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

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

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

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

Jan Egeland
Coordinateur humanitaire des Nations Unies 2003–2006

Résumé

La crise de 2011 dans la Corne de l'Afrique a été la plus grave situation d'urgence de ce type depuis le début du siècle. Elle touche actuellement plus de 13 millions de personnes et menace de famine des centaines de milliers d'entre elles.¹ On déplore déjà entre 50 000 et 100 000 décès². Alors qu'elle avait été prévue, cette crise a pourtant sévi de plein fouet. Si elle est une conséquence de la sécheresse, ce sont bien des facteurs humains qui ont transformé cette crise en une situation d'urgence critique.

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

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

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

Cela implique notamment d'adopter la Charte pour éradiquer la faim, une nouvelle initiative prévoyant un soutien public accru et identifiant les meilleurs moyens de réduire l'impact de ces crises (voir Annexe 1).³ Si ces moyens sont pris en considération, nous serons en mesure d'éradiquer les épisodes de famine à l'avenir. Il s'agit là d'un défi de taille que nos connaissances nous permettent déjà de relever. L'une des principales recommandations de la Charte est d'apporter les bonnes réponses en amont.

Ce document d'information souligne la manière dont des signes avant-coureurs de la crise dans la Corne de l'Afrique étaient visibles dès le mois d'août 2010. En novembre 2010, ces signes d'alerte se sont répétés et sont devenus encore plus criants début 2011. Si certains acteurs ont réagi, le déploiement à grande échelle n'a réellement eu

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

lieu qu'après un deuxième épisode de très faibles précipitations. À cette époque, des personnes étaient déjà en train de mourir dans certaines régions. Beaucoup avaient perdu leurs moyens de subsistance et de nombreux autres (surtout des femmes et des enfants) vivaient dans une détresse extrême. Les souffrances, le nombre de décès et le coût financier auraient pu être réduits si les systèmes d'alerte précoce avaient déclenché une réponse plus rapide et de plus grande ampleur.

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

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

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

Il faut absolument orienter notre action vers des programmes intégrés flexibles, s'inscrivant sur le long terme et destinés à réduire les risques auxquels sont confrontées les personnes dont les moyens de subsistance sont extrêmement vulnérables. Les pratiques de développement à long terme sont les plus à même de répondre aux situations de sécheresse (avec des programmes éprouvés, un personnel expérimenté, une bonne connaissance des vulnérabilités) et peuvent rapidement adapter les interventions lorsque les conditions de sécheresse s'aggravent.

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

Certains se sont déjà impliqués dans la lutte contre ces problèmes récurrents. Des États de la région de la Corne de l'Afrique se sont

engagés à préparer et à mettre en place des stratégies nationales lors du Sommet de Nairobi en septembre 2011⁴. La crise a donné un nouveau souffle au Plan d'action pour la Corne de l'Afrique⁵ et nombreux sont ceux à tirer des enseignements de l'évaluation du DEC britannique (Disasters Emergency Committee), entre autres.

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

Recommandations

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

1 Une gestion des risques plutôt que des crises

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

2 Une réponse plus précoce à la sécheresse

Les États doivent :

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

La communauté d'aide internationale doit :

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

Les donateurs doivent :

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

Notes

¹ Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), Horn of Africa Snapshot, 16 décembre 2011

² <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/press-releases/9000%20tonnes%20of%20UK%20aid%20for%20Horn%20of%20Africa.pdf>

³ Voir <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=22341>

⁴ « The Nairobi strategy: Enhanced partnership to eradicate drought emergencies », adoptée lors du Sommet sur la crise dans la Corne de l'Afrique le 9 septembre 2011 à Nairobi, Kenya.

⁵ Développé par Oxfam, la FAO et le PAM à la demande du Coordonateur humanitaire des Nations Unies.

© Oxfam International et Save the Children UK, janvier 2012

Ce document d'information a été rédigé par Debbie Hillier (Oxfam) et Benedict Dempsey (Save the Children). Oxfam et Save the Children remercient Elise Ford et Emily Speers-Mears pour leur participation ainsi qu'un grand nombre d'employés d'Oxfam et Save the Children au Kenya, en Somalie et Ethiopie et à travers le monde.

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

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

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

Publié par Oxfam Grande-Bretagne pour Oxfam International et Save the Children sous le numéro ISBN 978-1-78077-040-6 en janvier 2012. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Save the Children

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

www.savethechildren.org.uk

Oxfam

Oxfam est une confédération internationale de 15 organisations qui travaillent ensemble dans 92 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice.

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

www.oxfam.org

