

Éliminer l'insécurité alimentaire dans la corne de l'Afrique

Une stratégie d'action concertée gouvernements - organismes des Nations
Unies

RÉSUMÉ

Avant-propos

Lors de la réunion du Comité administratif de coordination (CAC) tenue à Rome les 6 et 7 avril 2000, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a annoncé la création d'une équipe spéciale interinstitutions des Nations Unies pour la sécurité alimentaire à long terme, le développement agricole et les activités connexes dans la corne de l'Afrique, composée de représentants de la direction de dix institutions membres du CAC1 et présidée par le Directeur général de la FAO.

Dans son rapport final, dont le présent livret constitue un résumé, l'Équipe spéciale passe en revue l'ensemble des actions que se proposent de mettre en place les organismes des Nations Unies, sous forme d'une stratégie et d'un cadre d'action, pour éliminer l'insécurité alimentaire, et les mesures prévues pour que la stratégie se concrétise par des actions. On a veillé à ce que cette stratégie soit compatible avec les stratégies de sécurité alimentaire des gouvernements et s'en inspire; toutefois, vu le peu de temps disponible, il n'a pas été possible de procéder à toutes les consultations nécessaires, qui devront donc avoir lieu ultérieurement. La pleine adhésion des gouvernements de la région à la stratégie et leur détermination à la mettre en œuvre seront des faits acquis lorsque le rapport aura été présenté et que les chefs d'État se seront engagés à éliminer la famine et l'insécurité alimentaire.

Les recommandations de l'Équipe spéciale ne contiennent rien de nouveau tant en ce qui concerne l'analyse des causes fondamentales du problème que les mesures à prendre pour assurer la sécurité alimentaire dans la région. La stratégie d'action est présentée dans l'espoir qu'elle permettra de tirer parti des perspectives de paix dans la région et l'engagement renouvelé des gouvernements en faveur de la sécurité alimentaire. Elle est le fruit d'une véritable collaboration entre les organismes des Nations Unies, les gouvernements et les organisations non gouvernementales. Espérons que le même esprit de coopération prévaudra lorsqu'il s'agira de traduire notre vision commune par des mesures concrètes pour éliminer une fois pour toutes la famine dans la corne de l'Afrique et débarrasser les habitants de la région de ce fléau.

¹ CEA, FAO, FIDA, PNUD, PNUE, UNICEF, PAM, OMS, OMM et Banque mondiale.

Tables des matières

Avant-propos	2
L'insécurité alimentaire dans la corne de l'Afrique	4
L'AMPLEUR ET LES RÉPERCUSSIONS DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE	4
LES CAUSES FONDAMENTALES DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE	5
L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LES ZONES RURALES	6
UN CONTEXTE GÉNÉRAL DÉFAVORABLE	9
Une stratégie à long terme en matière de sécurité alimentaire	11
CADRE D'ACTION	11
DIVERSIFIER LES POSSIBILITÉS, POUR DES MOYENS DE SUBSISTANCE DURABLES	12
PROTÉGER CEUX QUI EN ONT LE PLUS BESOIN	14
CRÉER DES CONDITIONS FAVORABLES	15
Passer à l'action	17
VERS UN ENGAGEMENT EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	17
PROGRAMMES NATIONAUX POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	18
FORMULATION ET MISE EN ŒUVRE DES PNSA	21
PROGRAMME RÉGIONAL POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	23
PROCHAINES ÉTAPES	23
MISE EN ROUTE	24

L'insécurité alimentaire dans la corne de l'Afrique

Dans la corne de l'Afrique, des millions d'êtres humains sont sous-alimentés et exposés à la famine. Ils subissent les conséquences des sécheresses, des conflits, des insuffisances des infrastructures et de la pénurie de ressources. Mais si les habitants et les gouvernements de la région sont déterminés à travailler ensemble, de concert avec des organisations internationales non gouvernementales, il devrait leur être possible de prendre un large éventail de mesures, qui assureront la sécurité alimentaire à long terme.

L'AMPLEUR ET LES RÉPERCUSSIONS DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

La corne de l'Afrique est l'une des régions du monde où l'insécurité alimentaire est la plus forte. Dans toute cette partie du continent, plus de 40 pour cent des habitants sont sous-alimentés, proportion qui atteint 70 pour cent en Érythrée et en Somalie. Les sept pays de la région - Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Somalie et Soudan - ont une population totale de 160 millions d'habitants, dont 70 millions vivent dans des zones où sévissent périodiquement des pénuries alimentaires extrêmes. Au cours des 30 dernières années, ces pays, qui sont tous membres de l'Autorité intergouvernementale sur le développement, ont été menacés de famine au moins une fois par décennie.

Même durant les années normales, ces pays n'ont pas de quoi satisfaire les besoins alimentaires de leur population. Dans quatre d'entre eux – Érythrée, Éthiopie, Kenya et Somalie – l'apport alimentaire énergétique moyen par habitant est aujourd'hui très insuffisant. Ainsi, il était en Somalie, en 1996, inférieur de 26 pour cent à l'apport minimal. Cette insuffisance a des effets dévastateurs sur les enfants, qui en subissent pendant toute leur vie les séquelles physiques et cognitives. En Éthiopie, les deux tiers des enfants accusent un retard de croissance; en Somalie, 20 pour cent d'entre eux meurent avant l'âge de cinq ans. L'état nutritionnel des femmes, sur lesquelles reposent principalement les activités agricoles et domestiques, constitue également une grave source de préoccupation.

Vu la précarité de cette situation, tout choc extérieur - qu'il s'agisse d'une sécheresse, d'une inondation ou d'une invasion de migrants nuisibles - peut avoir des conséquences irrémédiables pour une multitude de personnes. La production vivrière totale du pays peut n'accuser qu'un léger recul: lors des famines les plus terribles, le fléchissement par rapport à la moyenne à long terme n'était que de 7 pour cent environ. Mais, pour les groupes les plus pauvres, cela peut être catastrophique, étant donné que les familles qui ne disposaient déjà pas de ressources alimentaires suffisantes se retrouvent alors dans un dénuement total.

Les agriculteurs de subsistance des zones pluviales d'altitude constituent le groupe le plus nombreux de la région qui est exposé à l'insécurité alimentaire: ils ont en général peu de terres, très peu de biens et se trouvent dans des zones isolées éloignées des marchés. Sont également exposés 15 à 20 millions d'éleveurs nomades des vastes plaines arides et semi-

arides qui, en période de sécheresse, non seulement souffrent de la faim, mais peuvent aussi perdre leurs moyens de production. Enfin, il y a, dans les villes, de plus en plus de gens qui vivent dans la misère, dont beaucoup ont pourtant quitté les régions rurales pour échapper à la pauvreté et aux conflits.

LES CAUSES FONDAMENTALES DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Même si l'insécurité alimentaire est inéluctablement liée à la production agricole, il convient de l'envisager dans le cadre plus général de la pauvreté. Les agriculteurs et les pasteurs sont exposés à l'insécurité alimentaire non seulement parce qu'ils n'ont pas une production suffisante, mais aussi parce qu'ils ne peuvent constituer que peu de réserves. Leurs économies sont en général presque inexistantes, et ils ont peu d'autres sources possibles de revenus. Donc, pour améliorer leur sécurité alimentaire, ils doivent accroître leur production agricole, mais aussi se doter de moyens plus variés et plus stables de gagner leur vie afin de se prémunir, eux et leurs familles, contre les chocs extérieurs. Ce ne sera pas facile, le chemin est semé d'embûches, les deux principales étant les risques naturels et les conflits armés.

Les risques naturels

Dans la corne de l'Afrique, le principal risque naturel est la sécheresse. De vastes parties de cette région sont arides ou semi-arides. Les précipitations sont faibles, imprévisibles et inégalement réparties et, même s'il y a toujours eu des cycles de sécheresse et d'inondation, certaines indications donnent à penser que le climat devient plus instable et que les phénomènes météorologiques deviennent plus graves.

Les habitants de la région ont élaboré diverses stratégies pour faire face à cette instabilité. C'est ainsi que les agriculteurs peuvent échelonner leurs semis et, lorsque la situation est exceptionnellement défavorable, ils peuvent même pratiquer la chasse et la cueillette. Plusieurs options s'offrent également aux pasteurs: ils peuvent diviser leurs troupeaux, garder des pâturages en réserve ou se déplacer avec leurs animaux. De telles dispositions peuvent néanmoins s'avérer vaines en cas de sécheresse prolongée.

Les conflits

Les conflits armés intérieurs ou internationaux contribuent aussi très fortement à la vulnérabilité des habitants de la région. Les conflits et l'insécurité alimentaire sont inextricablement liés et se déclenchent ou se renforcent mutuellement. Les habitants de certaines zones où sévit l'insécurité alimentaire ont parfois l'impression d'avoir été marginalisés par le gouvernement central. En même temps, les conflits eux-mêmes intensifient presque toujours la faim parce qu'ils forcent les gens à quitter leur foyer et perturbent les systèmes de commercialisation et de distribution. Il y a, de plus, les effets à long terme: les communautés déchirées ont peu de confiance dans l'avenir et hésitent à investir dans les améliorations agricoles.

Entre-temps, les gouvernements continuent à consacrer une part excessive de leurs maigres ressources aux armements. En 1997, par exemple, les pays membres de l'IGAD ont affecté 2 milliards d'USD aux dépenses militaires. Un tel état de fait décourage les donateurs, dont les programmes de développement risquent de financer des guerres au lieu d'atténuer la pauvreté.

La croissance démographique

La population de la corne de l'Afrique (160 millions) a plus que doublé depuis 1974 et devrait augmenter encore de 40 pour cent d'ici à 2015. Cet accroissement occasionne déjà une exploitation intense des ressources naturelles, en particulier les terres et les forêts, et, de ce fait, la migration vers les villes est de plus en plus forte. En dépit de cela, le nombre de personnes tributaires de l'agriculture a augmenté.

L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LES ZONES RURALES

Les habitants les plus vulnérables de la région sont ceux qui vivent dans les zones rurales. Leur poids politique est très limité, ils sont généralement éparpillés, et les communications sont difficiles. Par conséquent, ils ne peuvent guère compter que sur leurs propres moyens et sont soumis aux aléas du climat.

La fragilité des écosystèmes

En dehors de l'Ouganda, les terres arables représentent seulement 4 à 10 pour cent de la superficie de la corne de l'Afrique. La plupart des pauvres sont concentrés dans les écosystèmes arides et semi-arides; la croissance démographique les a forcés à cultiver de façon plus intensive des terres de plus en plus marginales, et le sol a moins de possibilités de se régénérer. En Éthiopie, par exemple, près de 40 pour cent des foyers d'agriculteurs ont moins de 0,5 hectare de terre, et plus de 60 pour cent moins d'un hectare pour nourrir une famille de six à huit personnes.

L'exploitation excessive de ces écosystèmes fragiles a entraîné une réduction de la biomasse, de la biodiversité et de l'infiltration d'eau, augmenté le ruissellement et favorisé l'érosion du sol. Cela aggrave encore la dégradation de l'environnement et la faiblesse de la productivité de l'agriculture, et renforce donc la pauvreté et l'insécurité alimentaire.

La dégradation de l'environnement touche également les pasteurs, mais la situation est moins claire à cet égard étant donné qu'il y a toujours eu des cycles d'expansion et de diminution du cheptel. En période d'abondance, celui-ci a tendance à devenir plus important, mais le surpâturage qui en résulte - et que la sécheresse rend encore plus néfaste - réduit la quantité d'aliments disponibles, et les animaux meurent de faim ou cessent de se reproduire. Avec cette réduction du cheptel et l'arrivée de précipitations plus abondantes, les herbages récupèrent rapidement (mais, d'autre part, la chute brutale du nombre d'animaux met en difficulté ceux qui vivent de l'élevage). Vu l'existence de ces cycles, il est difficile de déceler une quelconque tendance à très long terme.

La faible productivité de l'agriculture

Les rendements des cultures de la corne de l'Afrique sont parmi les plus faibles du monde, en particulier du fait d'une maîtrise insuffisante de l'eau, car moins d'un pour cent des terres arables sont irriguées, contre 37 pour cent en Asie. Néanmoins, même les agriculteurs qui bénéficient de précipitations plus régulières sont généralement privés de l'accès au savoir, aux sources de financement et au marché. De plus, la superficie de leurs terres est le plus souvent très réduite.

Ceux qui vivent dans les zones à faibles précipitations ont l'inconvénient supplémentaire de ne pas pouvoir exploiter les technologies de la "révolution verte", telles que les semences hybrides et les engrais, généralement mises au point pour les régions recevant davantage de précipitations ou ayant au moins de meilleures perspectives en matière d'irrigation. Diverses technologies appropriées pour les zones souvent frappées par la sécheresse sont utilisées dans d'autres parties de l'Afrique et pourraient l'être également dans les zones marginales de la corne de l'Afrique.

Désintérêt pour la vie pastorale

Le sort des pasteurs est généralement meilleur que celui des agriculteurs, tout au moins jusqu'à ce qu'une catastrophe survienne et qu'ils risquent de perdre tous leurs biens. Les pouvoirs publics et les organisations internationales ont fait relativement peu d'efforts pour améliorer les systèmes pastoraux et, quand des mesures ont été prises, elles ont malheureusement souvent fait plus de mal que de bien. Les projets mal conçus exécutés depuis une génération visaient à fournir des sources d'eau pour le bétail ainsi que des services vétérinaires et autres dans des parcours apparemment inoccupés. Même lorsque de telles interventions ont été couronnées de succès, comme dans le cas de la quasi-élimination de la peste bovine, elles n'ont toutefois servi qu'à augmenter le nombre total d'animaux, ce qui a donné lieu à un surpâturage.

L'insuffisance des systèmes d'information et d'acquisition des connaissances

Les autorités locales et nationales ont rarement assez de données ou de capacités d'analyse pour réagir rapidement face aux changements. En même temps, au niveau local, les habitants ne sont souvent guère au courant des événements qui se produisent à un autre niveau et ont une incidence sur leur vie quotidienne. La collecte et la diffusion de l'information servent surtout pour les systèmes d'alerte rapide concernant les zones de production agricole. Mais même lorsque ces derniers ont bien joué leur rôle, les mesures à prendre se sont fait attendre. Pour être efficaces, les interventions de secours doivent être organisées de façon rigoureuse en commençant par les alertes rapides, suivies des engagements de fourniture d'aide alimentaire, de la livraison d'approvisionnements alimentaires et, d'un bon ciblage de leur distribution. Comme l'a montré la crise récemment survenue dans la région, la chaîne comporte de nombreux maillons faibles.

La limitation des sources de revenus

La plupart des personnes vivant dans les zones rurales de la région sont presque exclusivement tributaires de la culture de quelques espèces ou du pastoralisme. En d'autres termes, leurs sources de revenus sont très limitées, ce qui les rend vulnérables aux chocs extérieurs. Elles n'ont guère de possibilités de diversification. Ne bénéficiant pas de l'irrigation ou d'un accès aux marchés, les agriculteurs ont du mal à se tourner vers d'autres cultures et, leur formation étant inadéquate, ils ont peu de possibilités de trouver du travail dans d'autres secteurs. Les femmes sont particulièrement défavorisées. La migration des hommes qui vont chercher du travail dans les villes ou dans de grandes exploitations agricoles alourdit le fardeau supporté par les femmes, qui continuent de s'occuper de l'exploitation familiale, et, comme de nombreuses innovations technologiques n'ont profité qu'aux hommes, les femmes se retrouvent avec davantage de travail et une sécurité alimentaire toujours aussi incertaine.

Les effets inégaux de la libéralisation

Tous les pays de la corne de l'Afrique ont libéralisé leurs marchés, par exemple en réduisant le contrôle exercé par les offices publics de commercialisation et en autorisant les agriculteurs à vendre librement leur production où bon leur semble. Même si cela a créé des possibilités nouvelles pour les agriculteurs qui ont de bonnes terres et ont accès à des réseaux d'irrigation et aux marchés, ceux qui manquent de ressources et ceux qui travaillent dans des zones isolées en ont moins profité. En fait, leur situation a peut-être empiré parce que les engrais et d'autres intrants leur coûtent plus cher alors que les prix qui leur sont payés pour leurs produits sont plus bas. La libéralisation des marchés financiers a fait naître d'autres disparités analogues: les banques accordent volontiers des prêts aux gros exploitants, mais sont moins bien disposées à l'endroit des pauvres, qu'elles considèrent comme des clients présentant un risque élevé.

Pour leur part, les pasteurs ont souvent bénéficié de la libéralisation, en particulier grâce à la rentabilité des exportations vers les pays du Golfe.

La faiblesse des infrastructures

De nombreuses zones sont marginalisées parce que les routes et les réseaux de transport ne répondent pas à leurs besoins et que les services de télécommunications et les sources d'énergie font défaut. De ce fait, beaucoup de gens sont coupés de la vie économique nationale et régionale. L'approvisionnement en eau est également inadéquat: en Érythrée, en Éthiopie et en Somalie, un quart de la population seulement a accès à de l'eau potable. Les réseaux d'assainissement sont eux aussi peu développés: ils ne desservent dans de bonnes conditions de salubrité que 13 pour cent de la population de ces trois pays, et à peine plus de 50 pour cent ailleurs, sauf au Kenya.

Le mauvais état de santé

Le mauvais état de santé L'état de santé des habitants de la corne de l'Afrique est parmi les plus mauvais au monde. Les plus vulnérables sont les enfants, dont beaucoup sont sous-alimentés et souffrent de maladies infectieuses, notamment la rougeole, et d'autres problèmes tels que le paludisme et les endoparasites. Les femmes sont également en mauvaise santé. Les deux tiers de celles qui sont en âge de procréer sont anémiques, ce qui est une des raisons des niveaux exceptionnellement élevés de mortalité maternelle. Le VIH/sida est une menace plus récente, mais tout aussi inquiétante. Les chances de recevoir un traitement en cas de maladie grave sont faibles. Les habitants des villes petites ou grandes ont un meilleur accès aux services, mais les populations locales sont mal desservies, et les communautés pastorales nomades et semi-nomades sont généralement les moins bien loties.

Le faible niveau d'éducation

L'accès à l'éducation est également insatisfaisant, même s'il varie beaucoup d'un pays à l'autre. Au Kenya, 85 pour cent des enfants de deux sexes fréquentent l'école primaire, et 77 pour cent des adultes sont alphabétisés. En Somalie et en Éthiopie, par contre, les taux de scolarisation des garçons et des filles sont respectivement de 11 et 37 pour cent, et les taux d'alphabétisation de 24 et 33 pour cent. Dans ces deux pays, les filles sont les plus défavorisées.

UN CONTEXTE GÉNÉRAL DÉFAVORABLE

En plus de souffrir des conséquences de la fragilité de l'environnement et de la faiblesse des normes en matière de santé et d'éducation, les populations rurales de la corne de l'Afrique doivent vivre dans un contexte économique et politique défavorable.

La faiblesse des économies

Les pays membres de l'IGAD sont parmi les plus pauvres du monde: le produit national brut (PNB) moyen par habitant n'est que de 190 USD. À l'exception du Kenya et de l'Ouganda, la croissance économique de la période 1965-1998 a été à peine égale, voire inférieure à la croissance démographique. Les économies de la région reposent essentiellement sur l'agriculture: une bonne saison des pluies entraîne une poussée de croissance, mais quand les précipitations se raréfient, la croissance fléchit aussi. Plusieurs économies sont en outre fortement vulnérables aux variations des prix des produits sur les marchés internationaux, en particulier pour le café et le thé. Leurs autres sources de revenus sont peu nombreuses. L'activité portuaire est source de recettes en Érythrée et à Djibouti, mais, à l'exception du Soudan, aucun des pays de la région n'est riche en ressources minérales.

La réduction de l'aide

Dans son ensemble, l'aide publique au développement (APD) accordée aux pays membres de l'IGAD a diminué de 40 pour cent depuis 1990, et même plus en ce qui concerne l'agriculture;

son niveau moyen annuel est seulement de 15 USD par habitant. En outre, la façon dont cette aide est fournie, en particulier l'aide alimentaire, a tendance à encourager une culture de dépendance. Les institutions des Nations Unies ont eu du mal à fournir une assistance de façon cohérente, leurs capacités ayant été affaiblies par les changements d'objectifs et la diminution des ressources.

Le manque de politiques en faveur des pauvres

À quelques exceptions près, les gouvernements de la région n'ont encore préparé aucune stratégie conçue expressément en faveur des pauvres et incluant des mesures destinées à assurer la sécurité alimentaire. La plupart des pays ont progressivement libéralisé leur économie, mais un grand nombre de pauvres n'ont guère de contact avec les marchés et ne profitent donc aucunement des possibilités offertes par la libéralisation. Les récentes initiatives concernant les services bancaires commerciaux et le financement rural ne leur ont rien apporté non plus.

Une centralisation excessive

Plusieurs pays ont pris des mesures énergiques pour démocratiser et décentraliser la gestion des affaires publiques. C'est toutefois un processus lent, qui est également compromis par le manque de personnes qualifiées au niveau local et l'incertitude concernant les moyens de financement.

Les modalités de l'aide

Ces dernières années, l'aide publique a surtout été consacrée à des interventions de secours d'urgence plutôt qu'à des plans de développement à long terme. Certaines tentatives de correction de cette tendance ont été réalisées en liant les opérations de secours aux programmes de développement. Toutefois, les gouvernements manquant d'argent, il a été difficile de le faire de façon durable. Des initiatives ont été prises pour améliorer la coordination de l'aide fournie par l'ONU, par exemple l'adoption du Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), mais les institutions n'ont généralement pas été en mesure de surmonter les difficultés inhérentes à la fourniture d'un appui cohérent et régulier aux gouvernements.

Le contexte mondial

Les pays de la corne de l'Afrique tireront peut-être avantage de la mondialisation, mais celle-ci s'accompagne de certains risques, en particulier pour les agriculteurs les plus pauvres, qui n'ont guère accès aux nouvelles technologies et doivent maintenant faire face à une concurrence encore plus vive de la part de producteurs étrangers pouvant effectuer d'importants investissements.

Une stratégie à long terme en matière de sécurité alimentaire

Pour que les pays de la corne de l'Afrique viennent à bout de l'insécurité alimentaire, ils doivent non seulement augmenter leur production agricole mais également améliorer leurs systèmes de santé et d'éducation et renforcer leur infrastructure afin de créer davantage de débouchés sur le plan économique.

CADRE D'ACTION

L'élimination de l'insécurité alimentaire dans la corne de l'Afrique doit être envisagée comme un objectif de développement à long terme; la meilleure manière d'y parvenir est de suivre une succession de jalons intermédiaires certes difficiles, mais réalistes. Plusieurs objectifs pertinents ont été établis tout au long d'une série de conférences et sommets internationaux au cours des années 1990, le plus significatif pour la sécurité alimentaire étant le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, où il a été convenu de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées à l'horizon 2015. Cet engagement, pris par les chefs d'États et de gouvernements participant au Sommet, a été réaffirmé aux termes de la Déclaration adoptée lors du Sommet du Millénaire des Nations Unies en septembre 2000.

Pour atteindre cet objectif, les pays de la corne de l'Afrique devront réduire à 35 millions le nombre total de leurs habitants souffrant de sous-alimentation chronique, qui sont actuellement 70 millions. Cependant, le problème de l'insécurité alimentaire ne peut être réglé de manière isolée. Il faut accomplir des progrès parallèlement en direction des objectifs internationaux fixés dans d'autres domaines importants, dont la lutte contre la pauvreté, l'éducation et l'alphabétisation, la réduction de la mortalité infantile, juvénile et maternelle, l'amélioration de la santé génésique et la protection de l'environnement. Les pays de la région peuvent à présent fixer leurs propres objectifs régionaux et nationaux et établir les indicateurs correspondants sur la base des objectifs mondiaux.

Les participants aux conférences internationales ont défini des objectifs et déclaré que les objectifs qu'ils avaient fixés en matière de développement devaient être accomplis dans le cadre des droits de l'homme. Cette démarche axée sur les droits fait porter aux gouvernementaux nationaux et à leurs partenaires internationaux du développement la responsabilité de veiller à ce que les personnes jouissent de leurs droits fondamentaux, y compris du droit de chacun d'être à l'abri de la faim. En second lieu, elle suppose que les bénéficiaires du développement sont fondés à prendre part à toutes les décisions qui ont une incidence sur leurs conditions de vie.

Les mesures prises en vue d'atteindre les objectifs de développement fixés au cours des dix années passées doivent être appliquées simultanément à différents niveaux. Il faudra toujours des investissements de grande envergure — dans l'amélioration des ports et des routes, par exemple —, mais il est probable que l'essentiel des investissements à l'avenir seront effectués à plus petite échelle et qu'ils répondront à des besoins et préférences locaux. Ceci

implique que la sphère associative locale (ONG, associations d'agriculteurs et autres organisations à assise communautaire) jouera un rôle primordial. Par ailleurs, les gouvernements devront transférer autant de responsabilités officielles que possible aux collectivités locales.

Il faudra que la stratégie adoptée ouvre des possibilités nouvelles aux personnes vivant dans les zones les plus reculées, y compris dans les zones montagneuses fragiles et très exposées à la famine et dans les plaines arides et semi-arides. Les femmes doivent par ailleurs participer à la prise de décision sur un pied d'égalité. Les programmes devront mieux tenir compte des droits des communautés pastorales et agropastorales et, même s'ils ne portent pas spécifiquement sur la pauvreté, il faudra en évaluer l'impact probable sur la répartition des revenus et des ressources dans la région.

Il est essentiel, pour qu'une intervention, quelle qu'elle soit, soit couronnée de succès, que l'ensemble des partenaires — locaux et extérieurs — et des bénéficiaires acceptent de prendre un engagement à long terme, sur une durée beaucoup plus importante qu'un projet de développement classique.

La stratégie se compose de trois éléments fondamentaux:

- la diversification des possibilités offertes aux personnes d'assurer durablement leur subsistance;
- la protection des personnes les plus nécessiteuses;
- la création de conditions favorables pour réduire l'insécurité alimentaire et la pauvreté.

DIVERSIFIER LES POSSIBILITÉS, POUR DES MOYENS DE SUBSISTANCE DURABLES

Le principal moyen d'assurer durablement la sécurité alimentaire est de développer l'agriculture de manière diversifiée. Les conditions étant très inégales à l'intérieur de la région, il est impossible de préconiser une solution universelle. Il appartient à chaque communauté de déterminer comment exploiter au mieux les ressources dont elle dispose et d'adapter l'utilisation de la terre, de l'eau et de la main-d'œuvre en fonction des choix qui auront été faits.

Là où les précipitations sont abondantes, certaines techniques éprouvées permettent d'accroître la production agricole. Les agriculteurs peuvent aussi envisager d'y cultiver des espèces commercialement plus intéressantes ou de diversifier leurs activités en pratiquant l'élevage.

Les agriculteurs des zones à faible pluviométrie ont moins de choix. Certains peuvent éventuellement exploiter des petits ouvrages d'irrigation ou avoir recours à des techniques de collecte d'eau; en revanche, les paysans qui sont contraints de pratiquer une agriculture pluviale doivent faire un usage plus efficace de ressources hydriques rares et opter pour des variétés végétales résistant à la sécheresse.

La situation des éleveurs est quelque peu différente, étant donné que ce sont eux qui utilisent déjà de la façon la plus efficace et durable les zones marginales et à faible pluviométrie de la région. Quoiqu'ils entreprennent pour tenter d'améliorer leur productivité, ils doivent donc veiller à respecter l'équilibre délicat entre la taille du cheptel et l'écologie des pâturages.

Ce sont les populations concernées qui doivent prendre elles-mêmes la plupart des décisions concernant la gestion des ressources. Les pouvoirs publics et les organisations internationales peuvent toutefois renforcer la capacité de ces populations d'évaluer leurs ressources et les possibilités qui s'offrent à elles, leur faciliter l'accès aux connaissances pratiques et scientifiques et les aider à expérimenter des solutions non classiques.

Le développement des marchés et des échanges commerciaux

Pour que les habitants de la région puissent diversifier leurs activités et accroître leur productivité, ils doivent avoir davantage de possibilités de commercialiser leurs produits et être mieux informés de la situation des marchés. À l'heure actuelle, l'essor du commerce dans la région de l'Autorité intergouvernementale sur le développement (IGAD) est entravé par des barèmes de droits de douane complexes et élevés ainsi que par des procédures longues et inefficaces d'attribution de licences. Les différents pays de la région auront donc à harmoniser leurs politiques de façon à faciliter le commerce.

Diversifier l'emploi et les revenus

Il faut que les agriculteurs diversifient leurs sources de revenu en pratiquant un élevage à cycle plus court. Dans les zones pastorales, la transformation des produits laitiers et carnés et la production de cuirs et de peaux pourraient offrir des débouchés et ainsi améliorer les revenus. À long terme, cependant, beaucoup plus de personnes devront pratiquer des métiers non agricoles. Il faudra ainsi relever le niveau d'éducation, renforcer la formation professionnelle, améliorer les transports et les communications et faciliter l'accès aux marchés et aux services financiers. Les gouvernements peuvent également faire leur part en levant tous les obstacles juridiques ou administratifs s'opposant au développement de nouvelles activités commerciales.

Préserver les ressources naturelles

Le meilleur moyen d'alléger la pression pesant sur les ressources naturelles de la région est de ralentir le rythme de croissance démographique. Il n'en est pas moins essentiel de préserver les ressources naturelles. Plutôt que d'essayer simplement de prendre des mesures réglementaires contre la surexploitation des ressources, il pourrait être plus judicieux d'encourager les populations locales à préserver les ressources qui sont les leurs, tout en leur permettant de partager les avantages qui résultent d'une gestion durable des ressources et de l'environnement.

Améliorer la santé et la nutrition

Les populations ne peuvent profiter pleinement des nouveaux débouchés que si elles sont en bonne santé et bien nourries. Manger à sa faim est une condition nécessaire, mais une offre alimentaire suffisante doit aller de pair avec l'amélioration des soins de santé, l'information sur les questions nutritionnelles et un approvisionnement en eau salubre.

Les populations de la corne de l'Afrique ont aussi besoin d'un relèvement du niveau d'instruction, d'une amélioration des établissements scolaires et d'enseignants plus qualifiés. Des systèmes d'information, de communication et de diffusion des connaissances plus modernes sont également essentiels, mais ils doivent surtout cibler les zones reculées et marginalisées et être conçus en étroite consultation avec les personnes qui les utiliseront, pour répondre véritablement aux besoins des pauvres.

PROTÉGER CEUX QUI EN ONT LE PLUS BESOIN

Les pouvoirs publics devront non seulement améliorer les possibilités de développement mais encore mettre en place des systèmes de protection des personnes dont les besoins appellent une intervention immédiate. La région restera extrêmement vulnérable aux catastrophes d'origine naturelle ou humaine, c'est pourquoi il est important d'améliorer les systèmes permettant de faire face à de telles situations d'urgence.

Les services météorologiques peuvent prévoir les sécheresses et les inondations plusieurs mois à l'avance, mais ces informations ne parviennent que rarement aux agriculteurs et aux éleveurs. Par ailleurs, les gouvernements et les donateurs, qui, eux, y ont accès, ne réagissent pas encore suffisamment vite ni de manière appropriée. Pour obtenir de meilleurs résultats, les organisations d'aide doivent être renseignées de manière plus précise sur la vulnérabilité de certains groupes. Il est important de bâtir des partenariats avec les ONG, car ce sont elles qui ont souvent les informations les plus utiles.

À l'heure actuelle, la planification des programmes de secours comprend de plus en plus souvent des éléments portant sur la relance de l'économie et prévoient des systèmes du type vivres-contre-travail ou rémunération-contre-travail, ainsi que l'octroi de microcrédits. Cela ne va toutefois pas sans difficulté, car le personnel manque souvent de l'expérience requise et que les fonds sont généralement insuffisants pour permettre la remise en état de l'infrastructure et des services à long terme.

Les systèmes de protection sociale peuvent prévenir la sous-alimentation des enfants, et les programmes d'alimentation, même s'ils sont coûteux, peuvent présenter un bon rapport coût-efficacité s'ils sont plus directement ciblés sur les écoles et les centres de santé des zones les plus pauvres et s'ils délèguent davantage de responsabilités aux populations locales et aux groupes de parents. Les personnes les plus vulnérables — les orphelins, les personnes âgées et celles qui souffrent d'un handicap d'une nature ou d'une autre — auront quant à elles besoin d'un soutien permanent. Tous ces programmes doivent en tout cas pouvoir être financés durablement.

CRÉER DES CONDITIONS FAVORABLES

De nombreux gouvernements de la région ont engagé des réformes institutionnelles exhaustives. D'une part, ils ménagent une marge d'action au secteur privé et à la sphère associative; d'autre part, ils s'attachent à améliorer la qualité des activités restant du ressort de l'État, par exemple en veillant à l'efficacité des services publics, à la lutte contre la corruption et à la décentralisation de nombreuses activités. Tout cela peut contribuer à réduire la pauvreté et accroître la sécurité alimentaire, mais les gouvernements doivent également faire en sorte que les réformes répondent aux besoins des éléments les plus pauvres et les plus marginalisés de la société.

Théoriquement, la réduction de la taille de l'administration publique devrait ouvrir des débouchés à de nouveaux prestataires de services. Rien ne garantit toutefois qu'un secteur privé solide ou une société civile active émergeront automatiquement et seront à même de combler les lacunes existantes. Pour encourager les intervenants travaillant dans ces secteurs, les pouvoirs publics devront simplifier la réglementation et les procédures administratives et commerciales tout en investissant dans l'infrastructure matérielle et les systèmes de communication. Il faudra en même temps qu'ils mettent en place un cadre réglementaire approprié pour les ONG.

Ce processus devra nécessairement prévoir une décentralisation. Les populations locales devraient avoir davantage voix au chapitre en matière d'élaboration des politiques et avoir la possibilité d'adapter les services à leurs besoins. Ceci ne se produira pas automatiquement. Les administrateurs locaux devront recevoir un appui et une formation pour acquérir des compétences et des capacités à la mesure de leurs nouvelles responsabilités. Pour soutenir toutes ces activités, il faudra de solides systèmes juridiques comportant des mécanismes d'application équitables et efficaces afin de gagner la confiance des populations vis-à-vis de leur système de droit.

Nombre des activités qui contribuent le plus à la sécurité alimentaire seront réalisées au niveau local sous forme d'interventions à assise communautaire conçues localement en fonction de la demande et avec la participation de la population. D'autres initiatives devront toutefois être entreprises aux plans national et international. Au niveau national, il faudra que les gouvernements renforcent divers organes de réglementation et institutions, notamment dans les domaines de la recherche et des enquêtes agricoles. En revanche, certaines autres activités nécessiteront une coopération transfrontalière, par exemple en ce qui concerne la lutte contre les acridiens ainsi que la lutte contre des maladies du bétail telles que la peste bovine et leur éradication.

Toute stratégie visant à réduire l'insécurité alimentaire doit comprendre aussi des mesures de médiation, s'agissant des conflits actuels, et de prévention de futurs conflits. Les gouvernements se doivent de collaborer davantage avec les ONG qui ont fait leurs preuves dans ce domaine et de réduire la circulation intérieure ou transfrontalière des armes.

Renforcer la coopération régionale

Nombre des questions liées à la sécurité alimentaire doivent être abordées au niveau régional. Un renforcement de la coopération régionale peut contribuer sensiblement à la sécurité alimentaire en créant un contexte plus favorable au règlement des conflits, au renforcement de l'intégration économique et à la promotion de la coopération technique.

Trouver un consensus

Les idées et les principes définis dans le rapport sont le fruit d'une consultation des hauts responsables politiques dans toute la région, qui se sont unanimement dits favorables à un soutien appuyé aux activités de l'équipe spéciale. Les équipes de pays des Nations Unies et les coordonnateurs résidents se sont également déclarés très confiants à son égard et ont souligné que cette initiative constituait pour les institutions du système des Nations Unies une occasion exceptionnelle d'œuvrer de concert au règlement du problème de l'insécurité alimentaire.

Passer à l'action

Les gouvernements et leurs partenaires internationaux du développement doivent s'engager à fixer des objectifs communs des politiques et programmes visant à mettre fin à la famine et à l'insécurité alimentaire dans la corne de l'Afrique.

VERS UN ENGAGEMENT EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Le principal message véhiculé dans ce rapport de l'Équipe spéciale est que les pays concernés et la communauté internationale sont en mesure d'éliminer la famine et de faire face à l'insécurité alimentaire dans la corne de l'Afrique. Une fois en place la stratégie et le cadre nécessaires en place, il est maintenant indispensable de mobiliser l'engagement des gouvernements, des organisations régionales, des institutions des Nations Unies, des donateurs et de la société civile, qui ont, les uns comme les autres, un rôle clé à jouer dans la transformation des politiques communes en action concrète et concertée.

Engagement de tous les partenaires

Gouvernements. Au niveau national, les gouvernements doivent assumer l'entière responsabilité de l'élimination de l'insécurité alimentaire en assurant la mise en place de conditions telles que la bonne gouvernance, les services sanitaires et d'éducation et l'autonomisation des populations. L'affectation de ressources, en particulier à l'appui des activités essentielles de production agricole effectuées par les petits agriculteurs, constituerait un engagement tangible en faveur de leur affranchissement de l'aide extérieure. Les efforts doivent également viser à assurer la paix et la stabilité nationales et régionales. L'engagement des gouvernements doit être axé sur l'élaboration de programmes nationaux complets pour la sécurité alimentaire (PNSA).

Organisations régionales. Les principales organisations intergouvernementales de la région sont notamment l'Autorité intergouvernementale sur le développement (IGAD), l'Organisation de l'unité africaine (OUA), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE). De concert avec les gouvernements concernés, l'Autorité intergouvernementale devrait formuler et mettre en œuvre un programme régional pour la sécurité alimentaire (PRSA) portant sur le règlement des conflits, la coopération technique, la promotion du renforcement des infrastructures interrégionales, la stimulation des échanges, la libéralisation et l'harmonisation des politiques commerciales, l'intégration économique et un système intégré d'alerte rapide pour la région.

Institutions des Nations Unies. Travaillant en étroite collaboration au sein du PNUAD, les institutions des Nations Unies peuvent apporter un appui aux gouvernements à de nombreux égards, notamment pour ce qui est du dialogue relatif aux politiques, du renforcement des capacités et de l'appui à la fourniture de services économiques et sociaux essentiels. L'un des

rôles importants des institutions des Nations Unies consiste à aider les gouvernements à fixer des priorités en ce qui concerne les programmes de développement et à formuler des investissements visant à parvenir à la sécurité alimentaire et à la mise en place d'une capacité d'intervention en cas de catastrophe et d'atténuation des effets de celle-ci.

Donateurs. Les donateurs, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux, doivent annoncer des financements à long terme à l'appui des efforts déployés par les pays pour mettre fin à la famine et à l'insécurité alimentaire, dont le montant soit à la hauteur du problème. Cela supposera, outre les mécanismes habituels – prêts à des conditions de faveur ou projets financés par des dons et programmes sectoriels – un engagement à plus long terme des donateurs ainsi que des mécanismes de financement novateurs permettant une plus grande réactivité aux initiatives locales. Des mécanismes communs de nature à faciliter la mise en œuvre des PNSA seront également nécessaires.

Société civile. Toutes les instances de la société civile, et notamment les ONG, les organisations d'agriculteurs et les organisations communautaires ainsi que le secteur privé, doivent s'engager à collaborer avec les gouvernements, les partenaires internationaux et les donateurs pour s'attaquer à l'insécurité alimentaire. Elles devraient jouer un rôle actif dans le dialogue sur les politiques et la résolution des conflits, l'échange d'informations et de connaissances – en particulier à l'appui de la planification participative – et la fourniture de services qui font généralement défaut dans les économies ayant fait l'objet d'une privatisation récente.

Mobiliser l'engagement

Pour obtenir un engagement formel des différents partenaires concernés, l'Équipe spéciale propose qu'une réunion de haut niveau se tienne en 2001, à laquelle les chefs d'État, les représentants de haut niveau des organisations régionales, des institutions des Nations Unies, des donateurs et de la société civile, puissent annoncer leur appui, éventuellement sous forme de « pacte ».

PROGRAMMES NATIONAUX POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Chaque gouvernement devra formuler un PNSA en s'appuyant d'une part sur les recommandations des stratégies de suivi du Sommet mondial de l'alimentation, et d'autre part sur les initiatives de sécurité alimentaire nationale en place et sur les stratégies de réduction de la pauvreté. Les programmes de sécurité alimentaire des pays auront une double finalité: éliminer la famine et remédier à l'insécurité alimentaire chronique.

Élimination de la famine

L'un des principaux volets de chaque PNSA devrait être un programme de mise en place d'une capacité d'intervention en cas de catastrophe et d'élimination de la famine. Les systèmes d'alerte rapide devront être restructurés de façon à mieux couvrir les zones pastorales et agropastorales, et ils devront également être reliés aux systèmes régionaux. Ils

devraient être fondés sur un dialogue actif entre les communautés locales et nationales et les décideurs internationaux. Les agriculteurs et les pasteurs devraient être en mesure de dire aux décideurs à quel moment et à quel endroit leurs stocks vivriers baissent dangereusement et leurs bovins meurent, tandis que les institutions internationales, qui ont accès aux prévisions météorologiques, devraient veiller à ce que ces informations soient communiquées rapidement aux communautés locales.

Certaines des décisions les plus cruciales seront celles qui concernent des réserves stratégiques de céréales, question complexe qui nécessite le recours à des spécialistes. Des quantités suffisantes d'aliments doivent être fournies pour que nul ne meure de faim, mais il faut également prendre soin de ne pas perturber les marchés locaux.

Il est important aussi de passer rapidement des opérations de secours d'urgence aux activités de relèvement et de développement. La fourniture d'intrants agricoles bon marché ou gratuits et l'octroi de crédits pendant les situations d'urgence peuvent également permettre de stimuler le relèvement pour autant qu'ils soient suivis d'investissements ciblés dans les infrastructures et les services.

L'une des conséquences de l'adoption d'une stratégie à long terme est que les donateurs peuvent souhaiter interrompre l'aide alimentaire, et cela pourrait aboutir à une réduction nette de l'APD. Pour éviter cela, les donateurs pourraient s'engager à fournir un volume minimal d'aide alimentaire pour une période d'environ cinq ans.

Programmes de lutte contre l'insécurité alimentaire chronique

Outre les situations d'urgence auxquelles ils doivent faire face, les gouvernements devront également s'occuper de l'insécurité alimentaire chronique à long terme en mettant en œuvre des programmes coordonnés, destinés spécifiquement aux populations les plus vulnérables dans des régions déterminées du pays. Les PNSA éviteraient les approches nationales trop générales et mal orientées.

Multiplication des possibilités de mise en place de moyens d'existence durables. Il s'agirait dans l'immédiat d'améliorer les moyens d'existence des petits agriculteurs disposant de peu de ressources, en associant les technologies agricoles et les services d'appui, l'accès aux marchés et le crédit, ainsi que les entreprises rurales et la transformation des produits agricoles. Par exemple, pour les zones de montagne, il faudrait améliorer l'utilisation de l'eau en adoptant des techniques de petite irrigation, en s'appuyant sur l'expérience du Programme spécial de la FAO pour la sécurité alimentaire. Dans les zones sèches, par ailleurs, on s'attachera probablement davantage à promouvoir la culture de variétés résistantes à la sécheresse, ainsi que la conservation des sols et des eaux. En même temps, les agriculteurs devraient s'efforcer de diversifier leurs sources de revenu, de choisir les animaux d'élevage à cycle biologique plus court, de profiter des produits forestiers non ligneux et, dans certains endroits, de développer l'écotourisme.

Le pastoralisme permet une utilisation durable et écologiquement rationnelle des environnements difficiles. Cependant, le sort des éleveurs nomades serait moins aléatoire s'ils disposaient de systèmes améliorés de commercialisation et d'information pour leurs animaux et si leur investissement n'était pas limité au seul élargissement de leur cheptel. La transformation du lait, de la viande et d'autres produits d'origine animale permettrait aussi de compléter leurs revenus. Toutes ces mesures devraient cependant être tempérées par la nécessité de conserver les ressources naturelles, en tirant le meilleur parti des synergies entre les impératifs de l'agriculture et ceux de l'environnement.

Protéger les plus démunis. Même en dehors des crises, il y aura toujours des groupes nécessitant un appui particulier, tels que les personnes âgées, les handicapés et les orphelins. Une partie de leurs besoins peuvent être satisfaits par des hôpitaux ou des programmes d'alimentation scolaire mais, étant donné le coût d'une protection sociale permanente, la meilleure solution serait généralement de renforcer les initiatives communautaires déjà en place, avec une répartition des coûts entre les communautés, les gouvernements et les donateurs.

La meilleure façon d'aider les plus pauvres ou les personnes démunies qui sont en mesure de travailler est de les faire bénéficier de programmes travail contre rémunération ou vivres contre travail qui fournissent un revenu minimum tout en mettant les ménages sur la voie de l'autosuffisance.

Un nombre croissant de personnes souffrant d'insécurité alimentaire arrive maintenant dans les zones urbaines, généralement dans les bidonvilles en bordure des grandes agglomérations. Certaines, en particulier celles qui se trouvent dans les zones périurbaines, peuvent profiter d'une aide à la création d'entreprise afin de produire pour l'autoconsommation et même la vente sur les marchés locaux. D'autres peuvent être aidées dans le cadre de programmes travail contre rémunération ou vivres contre travail, à maintenir les infrastructures et l'environnement urbains.

Créer des conditions favorables. Les gouvernements de la région peuvent prendre beaucoup d'autres mesures pour stimuler la sécurité alimentaire et créer les conditions d'un développement durable.

Amélioration de la gouvernance. Les gouvernements doivent renforcer leurs « fonctions essentielles », en particulier l'appui à l'agriculture, tout en décentralisant nombre de leurs activités. En même temps, ils doivent faire une plus grande place à la société civile et au secteur privé; ils doivent notamment établir un cadre juridique solide pour faciliter l'action de ces partenaires.

Résolution des conflits. Chaque PNSA doit comporter des propositions concernant la prévention et la règlement des conflits locaux et internationaux, faisant appel à l'autorité intergouvernementale sur le développement et à l'OUA, et s'appuyant éventuellement sur un cadre commun de sécurité dans la région.

Infrastructures. Les propositions de mise en place d'une vaste infrastructure devraient être réexaminées afin que l'on s'assure qu'elles répondent bien aux besoins des zones isolées et des groupes vulnérables. En même temps, les gouvernements devront suivre de près les petites infrastructures, en particulier les routes rurales, les marchés au bétail, et les services essentiels, en veillant à ce que l'initiative revienne aux communautés dans ces domaines.

Société civile. Les gouvernements devraient permettre aux organisations de la société civile de contribuer à la sécurité alimentaire, en fournissant un cadre législatif approprié et en encourageant la reproduction des expériences réussies. Des organisations de producteurs ruraux et les ONG devraient être en mesure non seulement d'offrir des services mais encore de participer à la planification, à la prise de décisions et à la gestion des ressources. Ils seront également à même de travailler plus efficacement en établissant des réseaux dans toute la région.

FORMULATION ET MISE EN ŒUVRE DES PNSA

Ces programmes seront composés de divers projets d'investissement, de réformes politiques et institutionnelles, mis en œuvre essentiellement par les pouvoirs publics mais avec d'importantes contributions du secteur privé et des ONG. Les projets seront financés par des institutions financières internationales et des donateurs bilatéraux. Le système des Nations Unies offrira également un appui, visant à renforcer les capacités techniques, de planification et d'exécution des gouvernements.

Les PNSA s'appuieront sur les initiatives en place en matière de sécurité alimentaire nationale, telles que le Programme éthiopien pour la sécurité alimentaire et le Plan d'action ougandais pour l'éradication de la pauvreté, ainsi que les stratégies de suivi du Sommet mondial de l'alimentation pour le développement de l'agriculture nationale. Ils devraient également être considérés comme faisant partie intégrante des stratégies de réduction de la pauvreté qui sont en cours de mise en place dans le contexte de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés.

Participation et partenariats

La plus grande partie des activités se situeront au niveau local ou communautaire. Les autorités locales, les responsables de communauté, les ONG et autres représentants de la société civile devraient constituer des équipes – avec une aide extérieure si nécessaire – pour formuler des propositions et initiatives d'investissement. Ces équipes devraient permettre la participation pleine et entière des femmes et autres groupes exclus. Elles doivent également adopter une approche « en faveur de moyens d'existence durables » guidée par les profils de vulnérabilité et les évaluations de la sécurité alimentaire.

À tous les stades, les autorités gouvernementales travailleront en étroite collaboration avec la société civile ainsi qu'avec les institutions donatrices qui examineront les plans et identifieront préalablement des éléments déterminés que diverses institutions pourraient financer.

Mécanismes de financement

Les PNSA auront besoin de financements considérables. La plus grande partie des fonds nécessaires pourront être fournis sous les formes habituelles de dons bilatéraux ou de prêts à des conditions de faveur, mais il sera également nécessaire de créer de nouveaux mécanismes décentralisés permettant un accès plus direct et plus souple aux fonds pour les initiatives communautaires.

Une partie des financements des donateurs peut provenir de la réaffectation d'engagements existants ainsi que des sommes dégagées grâce à la remise de la dette, mais de nouveaux engagements considérables seront également nécessaires.

Cadre institutionnel

La responsabilité générale de la mise en œuvre des programmes nationaux de sécurité alimentaire incomberait aux gouvernements de la région. Le cadre institutionnel devra être adapté aux structures et aux capacités de chaque pays. Mais il faudra néanmoins qu'il y ait une structure de base qui encadre l'action des gouvernements et de tous les autres partenaires.

Dans chaque pays, ces activités devront être coordonnées par un organisme au sein duquel seront représentés tous les ministères techniques. Il faudra donc désigner une institution nationale qui interviendra à tous les niveaux et assurera la coordination, afin de veiller à la cohérence de l'action.

Appui des organismes des Nations Unies

L'appui fourni par les organismes des Nations Unies, qui sera fonction des besoins exprimés par les gouvernements, sera utile pour toutes les activités inscrites aux programmes nationaux de sécurité alimentaire. Cet appui se fera par exemple sous forme d'une aide à l'établissement de profils de vulnérabilité ou sous forme de collectes et d'analyses d'informations ou d'échange de renseignements et d'idées entre les pays.

Dans chaque pays, le Coordonnateur résident prendra la tête des opérations, en faisant appel aux ressources de l'équipe de pays et à celles du Groupe thématique sur la sécurité alimentaire et l'agriculture, qui est présidé par la FAO et est lié au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Une fois que les programmes nationaux de sécurité alimentaire seront lancés, leur suivi et leur évaluation seront du ressort des gouvernements, qui pourraient confier ces tâches à des institutions ou à des entreprises locales. Les rapports d'exécution et les conclusions pourront être présentés au Secrétaire général par l'intermédiaire du Réseau CAC sur le développement rural et la sécurité alimentaire.

Prévention et règlement des conflits

Il faudrait créer dans chaque pays des mécanismes de prévention et de règlement des conflits qui comporteraient des systèmes d'alerte rapide.

Des liens solides devraient être établis avec les ONG et les organismes des Nations Unies compétents, ainsi qu'avec le Centre de gestion des conflits de l'Organisation de l'Unité africaine et il faudrait que ces organismes soient, le cas échéant, mobilisés et informés rapidement afin de pouvoir donner des conseils et une assistance technique.

PROGRAMME RÉGIONAL POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

La coopération régionale peut être très utile dans la lutte contre l'insécurité alimentaire. C'est pourquoi il faudrait élaborer d'urgence un programme régional pour la sécurité alimentaire, qui porterait sur le commerce extérieur, la lutte contre les maladies transfrontières, les droits relatifs aux eaux internationales, les routes régionales et les infrastructures de télécommunication.

L'Autorité intergouvernementale sur le développement dirigerait l'élaboration du programme et en surveillerait l'exécution. Elle pourrait assurer ces services dans le cadre de son Programme pour la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement, qu'elle élargirait. Les pays membres de l'Autorité devront s'engager à fournir le volume voulu de ressources financières et humaines, et les organismes des Nations Unies, en particulier la Commission économique pour l'Afrique, lui apporteront un appui technique et une aide au renforcement des capacités.

Des financements seraient également nécessaires pour les activités communes de planification et de coordination du programme régional de sécurité alimentaire. Les projets d'investissement qui ont une portée régionale seraient toutefois mis en œuvre par les gouvernements. L'Autorité intergouvernementale sur le développement s'occuperait alors de leur suivi et de leur coordination.

PROCHAINES ÉTAPES

L'approche participative à la formulation et à la mise en œuvre du programme présentée ici demandera du temps, mais elle est essentielle si on veut que les politiques et les investissements soient cohérents et si on veut obtenir un large appui politique et financier.

L'approche comporterait trois phases principales:

- i) l'élaboration des programmes nationaux de sécurité alimentaire, qui devrait être terminée d'ici à la mi-2001;
- ii) la mobilisation des ressources, qui peut démarrer pendant la phase de formulation;

iii) la mise en œuvre.

MISE EN ROUTE

Réunion du Comité administratif de coordination

L'élimination de l'insécurité alimentaire est une entreprise de longue haleine, qui prendra au moins dix ans. La présentation du rapport de l'équipe spéciale n'en est que le début. Le rapport sera examiné à la réunion du CAC, en octobre 2000. À cette occasion, le CAC prendra les dispositions nécessaires pour les activités de suivi et indiquera les mesures à prendre pour mobiliser des ressources. Ce sera ensuite au tour des équipes de pays des Nations Unies de se réunir, après quoi démarrera l'élaboration du programme régional et des différents programmes nationaux de sécurité alimentaire. La priorité sera de trouver des ressources pour financer l'élaboration des programmes, ceux-ci devant être au point d'ici à la mi-2001.

Conférence régionale de haut niveau

Le Comité administratif de coordination pourra aussi décider de convoquer une conférence régionale de haut niveau, comme l'a proposé l'Équipe spéciale, éventuellement en juillet 2001. Les programmes nationaux et régional de sécurité alimentaire seront alors au point et la conférence ouvrirait la phase d'exécution à proprement parler. La conférence devrait permettre aux gouvernements et aux partenaires internationaux de développement de confirmer leurs engagements et de faire des annonces de contribution, et aussi de se mettre d'accord sur le calendrier et sur les rapports d'exécution.

Calendrier provisoire

27/28 octobre	Réunion du Comité administratif de coordination à New York
Novembre	Mobilisation de ressources pour financer la phase d'élaboration du programme régional et des programmes nationaux de sécurité alimentaire
Novembre	Réunion des équipes de pays de la corne de l'Afrique
Décembre	Démarrage de l'élaboration du programme régional et des programmes nationaux de sécurité alimentaire
Janvier-juin 2001	Élaboration du programme régional et des programmes nationaux de sécurité alimentaire
Juillet 2001	Conférence régionale de haut niveau