



COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE
Trente-septième session
Rome, 17-22 octobre 2011
FORUM D'EXPERTS DE HAUT NIVEAU SUR LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE DURANT LES CRISES PROLONGÉES

Table des matières

	Paragrophes
I. INTRODUCTION	1 - 5
II. POURQUOI UN FORUM D'EXPERTS DE HAUT NIVEAU SUR LES CRISES PROLONGÉES?	6 - 21
A. DES MAUVAIS RÉSULTATS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	6 - 11
B. AVONS-NOUS FAIT LES EFFORTS NÉCESSAIRES?	12 - 16
C. CADRES STRATÉGIQUES ET INTERVENTIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	17 - 21
III. INITIATIVES CONNEXES EN COURS	22 - 23
IV. INTÉRÊT DU FORUM D'EXPERTS DE HAUT NIVEAU	24

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion du CSA sont disponibles sur l'internet, à l'adresse www.fao.org/cfs. Les documents seront remis aux délégués sous forme électronique au moment de l'inscription.

V. OBJET ET RÉSULTATS ATTENDUS 25 - 26

VI. QUESTIONS TOUCHANT À L'ORGANISATION 27 - 33

Le Comité, ayant pris connaissance du document joint, et à la lumière des débats qui se sont tenus sur la question:

1. Approuve la proposition qui a été faite d'organiser un Forum d'experts de haut niveau sur la lutte contre l'insécurité alimentaire durant les crises prolongées, en vue notamment d'élaborer un Programme d'action pour la sécurité alimentaire dans les pays en situation de crise prolongée;
2. Convient de laisser au bureau du CFA le soin de décider des dates du Forum, en tenant compte des impératifs associés à son programme de travail global;
3. Convient de confier au bureau du CFA la responsabilité de surveiller les modalités d'organisation du Forum, en collaboration avec le secrétariat, le groupe consultatif et le groupe d'experts de haut niveau, selon que de besoin, et décide que les résultats du Forum seront examinés en séance plénière par le Comité;
4. Approuve la proposition qui a été faite d'organiser une consultation élargie avec l'ensemble des parties prenantes sur les résultats du Forum d'experts de haut niveau, en vue de présenter une proposition de Programme d'action pour la sécurité alimentaire dans les pays en situation de crise prolongée, que le CFA, s'il y a lieu, examinerait ensuite en séance plénière.

I. INTRODUCTION

1. À sa trente-sixième session, en octobre 2010, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CFA) a salué les résultats de la table ronde organisée sur le thème « La lutte contre l'insécurité alimentaire pendant les crises prolongées: problèmes et défis ». Le document d'information diffusé à cette occasion soulignait notamment la progression de la faim et de la malnutrition dans les pays connaissant des crises continues ou prolongées menaçant leur survie même.
2. Le Comité a approuvé l'esprit des trois recommandations relatives à la sécurité alimentaire en situation de crise prolongée, à savoir:
 - i. Favoriser une analyse approfondie visant à une meilleure compréhension des moyens d'existence des populations et de leurs mécanismes d'adaptation face aux crises prolongées, l'objectif étant de renforcer leur résilience et d'améliorer l'efficacité des programmes d'assistance.
 - ii. Dans les pays en situation de crise prolongée, contribuer à la protection, à la promotion et à la reconstitution des moyens d'existence et des institutions qui les soutiennent.
 - iii. Examiner les procédures utilisées pour apporter une assistance extérieure à ces pays, afin de répondre correctement aux besoins, de faire face aux difficultés et de lever les obstacles institutionnels, sur le terrain, à la lumière des meilleures pratiques.
3. Le CSA a expressément formulé six autres recommandations, l'une d'entre elle étant de soutenir « les mécanismes de consultation et de dialogue stratégique, afin de mieux comprendre la situation et de renforcer les efforts de collaboration déployés pour assurer la sécurité alimentaire

et nutritionnelle dans les situations de crise prolongée ». À cet égard, le bureau, en concertation avec le groupe consultatif, va examiner la possibilité d'organiser un Forum d'experts de haut niveau sur les crises prolongées, lequel se tiendrait au plus tard en 2012 et dont les débats auraient pour objet d'élaborer, en collaboration avec les autres organismes spécialisés et les partenaires du secteur humanitaire, un nouveau Programme d'action pour la sécurité alimentaire dans les pays en situation de crise prolongée.⁴ Dans la plupart des pays en situation de crise prolongée, des initiatives d'assistance extérieure sont actuellement mises en œuvre à l'appui des programmes locaux et/ou nationaux. Certaines apportent une aide humanitaire tandis que d'autres soutiennent des projets de développement à long terme. Un examen des programmes et initiatives et de leurs parties prenantes a donc été entrepris dans le cadre des préparatifs du Forum d'experts de haut niveau, de sorte à établir si celui-ci pourrait utilement concourir aux efforts prévus et en cours. Cet examen pourrait également être utilisé pour établir quelles seraient les parties prenantes susceptibles de participer au débat mondial et, enfin, pour élaborer le Programme d'action, contribuant ainsi à améliorer la manière de s'attaquer aux crises prolongées et, partant, à accroître l'efficacité de l'assistance apportée aux personnes souffrant d'insécurité alimentaire.

5. De l'avis des parties prenantes, ce Forum d'experts de haut niveau viendrait à point nommé pour mobiliser des compétences connexes et étudier comment, à la lumière de données d'expérience variées, définir des objectifs à long terme dans la lutte contre l'insécurité alimentaire en situation de crise prolongée. La présente note de synthèse indique ce que l'on peut attendre d'un tel Forum, précise sa portée et ses objectifs et aborde également certaines questions touchant à l'organisation.

II. POURQUOI UN FORUM D'EXPERTS DE HAUT NIVEAU SUR LES CRISES PROLONGÉES?

A. DES MAUVAIS RÉSULTATS EN MATIÈRE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

6. L'insécurité alimentaire, telle que mesurée par quatre grands indicateurs (proportion de personnes sous-alimentées et d'enfants souffrant d'un retard de croissance, taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans et index global de la faim), est nettement plus marquée dans les pays en situation de crise prolongée que dans les autres pays en développement¹. Dans ce premier groupe, le taux de sous-alimentation est plus de trois fois supérieur à celui observé dans le reste du monde en développement (hors Inde et Chine). Les personnes sous-alimentées y sont 166 millions, ce qui représente 20 pour cent environ de la population sous-alimentée mondiale (voire plus d'un tiers du total mondial si l'on exclut la Chine et l'Inde).

7. Dans les pays de cette catégorie, il est très peu probable que le premier objectif du Millénaire pour le développement et l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation soient atteints d'ici à 2015.

8. Ces mauvais résultats en matière de sécurité alimentaire ne sont pas un phénomène nouveau, mais durable et étroitement lié à la récurrence de catastrophes naturelles et/ou de conflits, au nombre d'années de crise, à la détérioration des moyens d'existence, au manque de gouvernance, aux carences de l'administration publique, et surtout à l'incapacité générale de ces pays à réagir aux crises. Notons par ailleurs que, dans certains d'entre eux, les crises sont circonscrites à certaines zones ou régions.

9. On sait que les conflits et les catastrophes naturelles répétés ont pour effet d'appauvrir de nombreux ménages, d'épuiser leurs actifs et de réduire leur capacité à résister aux chocs futurs. Cependant, ces conséquences fâcheuses sont encore trop souvent sous-estimées. Or, les situations

¹ FAO-PAM, L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde: Combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées, Rome.

généralisées de manque d'accès adéquat à l'alimentation – lesquelles résultent de l'incapacité à produire ou à acheter des aliments, en particulier à la suite de flambée de prix – sont non seulement le produit de crises prolongées, mais constituent de surcroît un facteur d'instabilité future.

10. En outre, l'interaction entre les problèmes influant sur la sécurité alimentaire – volatilité des prix des denrées et changements climatiques, par exemple – enfonce davantage les communautés et les ménages dans la pauvreté et la faim. Ces influences réciproques sont particulièrement marquées dans les pays de cette catégorie. La faiblesse des rendements agricoles et la dégradation des ressources naturelles aggravent encore la situation à un moment où les ressources, notamment financières, se font de plus en plus rares.

11. Dans un tel contexte, on peut légitimement se demander si les catégories habituelles utilisées en matière d'assistance sont adaptées à leur objet et permettent bien de répondre aux besoins des populations sur le plan de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence. Cette question fondamentale sera abordée dans le cadre du Forum d'experts de haut niveau, lequel pourrait également aider à établir une série d'objectifs et un cadre de programmation convenus, le but étant de mener des interventions adaptées au contexte et prises en main au niveau local, d'évaluer l'impact et de renforcer les institutions.

B. Avons-nous fait les efforts nécessaires?

12. La réflexion autour de la question des crises prolongées a évolué au fil du temps. L'expression « situations d'urgence complexes » a été inventée il y a plus de dix ans pour décrire les crises humanitaires découlant des conflits et nécessitant une riposte internationale allant au-delà du mandat de l'un ou l'autre des organismes des Nations Unies. Plus récemment, le terme « États fragiles » est apparu pour désigner les États qui ne peuvent ou ne veulent pas fournir les services requis, maintenir des institutions politiques légitimes et assurer la sécurité de leurs populations. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque mondiale l'emploient également pour les situations post-confliktuelles, de crise prolongée et de transition difficile, ainsi que lorsque les progrès sont lents et que la gouvernance se détériore.

13. L'ONU porte une attention particulière aux situations de transition par le biais de son Groupe du développement (UNDG) et du groupe de travail sur la transition de son Comité exécutif pour les affaires humanitaires (ECHA). Ces deux structures permettent aux acteurs du système des Nations Unies chargés du développement, des politiques, de la construction et du maintien de la paix, ou encore des affaires humanitaires, de travailler en partenariat afin d'élaborer des politiques, des lignes directrices, des méthodes et des outils pour aider les pays traversant une période de transition après un conflit. Le terme transition peut également faire référence aux situations post-catastrophes.

14. Un même pays peut appartenir à plusieurs catégories (post-conflit, situation fragile, situation de transition), ce qui est une source de confusion qui risque de compliquer l'analyse du problème, mais aussi la conception, la planification et le financement de mesures adaptées. En fait, la notion de « crise prolongée » vise à éclairer la réflexion en soulignant le caractère persistant des situations d'urgence ici considérées. Les chocs en question ne sont pas des événements ponctuels interrompant brièvement le processus de développement, mais dénotent plutôt la persistance d'une situation instable et imprévisible. Les interventions requises vont donc au-delà des simples mesures d'urgence: il s'agit de s'attaquer à la racine des problèmes et de prendre les mesures préventives connexes.

15. Le fait qu'un même pays relève de différentes catégories peut également s'expliquer par la coexistence de situations différentes au sein des frontières nationales (lorsque la crise est circonscrite à certaines zones). De la même manière, une crise prolongée peut toucher une zone

située à la frontière de plusieurs pays aux systèmes agronomiques et économiques similaires et partageant les mêmes faiblesses institutionnelles.

16. Lorsque la fragilité des États se conjugue avec une situation de conflit ou post-conflit et s'inscrit dans un contexte de crise durable, il convient de s'interroger sur la manière dont les principes de base (principes humanitaires, de développement, de « bon engagement international dans les États fragiles ») pourraient mieux servir l'implication immédiate et à long terme dans les crises prolongées et aider à mieux fixer les priorités. Ces questions pourraient être abordées dans le cadre du Forum d'experts de haut niveau. Les processus de planification du développement menés par les autorités nationales constituent par ailleurs une référence indispensable pour programmer les interventions et nouer un dialogue susceptible de déboucher sur des engagements mutuels. Une même perspective devrait être adoptée pour les efforts déployés face aux crises régionales prolongées, par exemple ceux de l'Union africaine. De surcroît, les parties prenantes pourraient évoquer la plus vaste question des objectifs de paix et de développement, lesquels se renforcent mutuellement. Il conviendrait en particulier d'étudier quelle attention accorder à la lutte contre l'insécurité alimentaire, à l'amélioration des moyens d'existence et au renforcement des institutions, par rapport aux autres priorités en matière de consolidation de la paix et de construction de l'État (par exemple, sécurité, justice et réconciliation dans un contexte de crise prolongée).

C. CADRES STRATÉGIQUES ET INTERVENTIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

17. Comme celles qui ont dû les quitter, les personnes qui vivent dans des pays traversant des crises durables sont confrontées à de graves menaces sur le plan social, économique, politique et de la sécurité, que ces crises soient dues à des conflits, des catastrophes naturelles et/ou à une instabilité politique. Si l'on examine la situation du point de vue de la sécurité alimentaire, il apparaît que le bien-être des populations doit être au centre des interventions et du débat.

18. De manière générale, réduire le fardeau de la faim nécessite d'adopter une approche à deux volets, laquelle est préconisée depuis 2002 par les organisations ayant leur siège à Rome et depuis une date plus récente par l'Équipe spéciale de haut niveau de l'ONU sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire. Il s'agit ainsi de combiner:

- a) des interventions directes et des investissements sociaux afin de répondre aux besoins immédiats des pauvres et des affamés (aide alimentaire ou filets de sécurité sociaux) et
- b) des programmes de développement à long terme afin d'améliorer les résultats des secteurs productifs, de créer des emplois et de valoriser les actifs détenus par les pauvres.

Cette approche à deux volets doit associer les différentes dimensions de la sécurité alimentaire et de la nutrition – disponibilité, accès et utilisation (et leur pérennité) – qui doivent donc faire l'objet de politiques, d'interventions et de mesures nationales et locales particulières.

19. Il conviendrait également d'apporter au cadre de travail à quatre piliers des améliorations visant à mieux tenir compte de la spécificité des situations de crise prolongée, afin de coupler les interventions d'urgence avec des mesures visant à rétablir, lorsque possible, la capacité de résilience des systèmes alimentaires et les moyens des institutions locales, tout en réduisant les risques et en renforçant l'aptitude à affronter les catastrophes futures. Dans cette perspective toutefois, des travaux complémentaires sont encore nécessaires pour intégrer le contexte institutionnel.

20. Comme nous l'avons déjà indiqué, le Forum d'experts de haut niveau sera l'occasion d'un large débat d'idées fondé notamment sur les nouvelles recherches et analyses menées sur les meilleures pratiques en situation de crise prolongée. Il conviendra en particulier de tirer les

enseignements de la crise alimentaire que la Corne de l'Afrique a subie en 2011. Il faudra pour cela en analyser les causes, examiner les investissements de développement à long terme réalisés au cours des vingt dernières années, en se demandant s'ils ont ou non transformé les moyens d'existence dans certaines zones, et étudier la nature des mesures lancées après les premières alertes.

21. Le Forum d'experts de haut niveau devra s'intéresser à un certain nombre de problèmes épineux, et notamment aux moyens de (re)mettre sur pied un système alimentaire viable dans un contexte d'instabilité. Cela sera l'occasion de rappeler la nécessité d'aborder la question des moyens d'existence. Envisagée sous cet angle, la sécurité alimentaire doit tenir dûment compte de la réduction des risques et des notions de vulnérabilité et de résilience, autant de critères essentiels pour élaborer des politiques en mesure de faire face aux situations d'instabilité.

III. INITIATIVES CONNEXES EN COURS

22. Pour éviter les doublons et le chevauchement des mandats, il convient de prendre en considération les efforts actuellement déployés par la communauté internationale. Ils sont ici classés en quatre grandes catégories, selon leur fonction.

- i. *Coordination.* Cette première catégorie renvoie aux mécanismes de coordination des Nations Unies, lesquels vont de l'intervention humanitaire à la consolidation de la paix:
 - a) Activités de coordination de l'aide humanitaire du Comité permanent interorganisations, en particulier via le Groupe sécurité alimentaire, le Groupe nutrition, le Groupe de travail thématique sur le relèvement accéléré; et Plan d'action pour la Corne de l'Afrique coordonné par la FAO, OXFAM et le Programme alimentaire mondial,
 - b) Activités du Groupe du développement de l'ONU (UNDG) et du groupe de travail sur la transition du Comité exécutif pour les affaires humanitaires (ECHA),
 - c) Suivi du Cadre d'action de Hyogo: pour des nations et des collectivités résilientes, et Stratégie internationale des Nations Unies pour la réduction des catastrophes, et
 - d) Commission de consolidation de la paix des Nations Unies.
- ii. *Financement.* La deuxième catégorie regroupe les mécanismes multilatéraux et bilatéraux de financement de l'assistance humanitaire et de l'aide à la transition et au développement. Citons par exemple le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) géré par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence ainsi que les travaux menés par le groupe de l'IASC sur le financement humanitaire; les fonds d'aide aux interventions humanitaires et de développement de la Commission européenne; le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) du Comité d'aide au développement de l'OCDE et ses travaux sur les fonds fiduciaires multidonateurs d'aide à la transition et aux États fragiles; le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix et le Fonds pour la consolidation de la paix et de l'État de la Banque mondiale.
- iii. *Gestion de l'information.* La troisième catégorie concerne les activités d'évaluation et de suivi de la sécurité alimentaire et de la nutrition – s'agissant de données essentielles à la prise de décision –, et en particulier, les évaluations de la situation post-conflit et post-catastrophe; la classification intégrée de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire (IPC), destinée à mesurer la gravité de la crise alimentaire; les instruments utilisés par la FAO et le PAM pour l'alerte rapide mondiale, l'évaluation de la sécurité alimentaire dans des conditions d'urgence et l'analyse de la vulnérabilité; les instruments

élaborés et utilisés par le Groupe nutrition pour suivre et évaluer les interventions selon des critères normalisés et les autres instruments de mesure de la mortalité, de la situation nutritionnelle et de la sécurité alimentaire.

- iv. *Analyse.* La quatrième catégorie englobe les analyses menées par les organismes internationaux spécialisés et les centres de recherche au sujet de la sécurité alimentaire dans des situations de crise prolongée. Ces questions ont également été abordées dans le cadre des initiatives lancées face à la crise mondiale de la sécurité alimentaire, notamment par l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire et au titre du volet sur la sécurité alimentaire du Plan d'action sur le développement du G-20 de Séoul.
23. Le Forum d'experts de haut niveau permettra de réunir les acteurs des catégories et fonctions évoquées ci-dessus en vue de créer des synergies. Des enseignements seront tirés de leur expérience afin de renforcer la coordination et de créer des cadres conceptuels et opérationnels permettant de lutter de manière plus coordonnée contre l'insécurité alimentaire durant les crises prolongées.

IV. INTÉRÊT DU FORUM D'EXPERTS DE HAUT NIVEAU

24. Le Forum devrait:
- montrer en quoi l'insécurité alimentaire devrait constituer un axe de réflexion prioritaire dans les pays en crise prolongée;
 - offrir un cadre propice à un débat éclairé entre les parties prenantes de l'action humanitaire et du développement, lequel sera l'occasion d'examiner la question sous des angles différents;
 - analyser les situations de transition du point de vue de la sécurité alimentaire et apporter une contribution utile pour renforcer les initiatives existantes;
 - permettre d'affiner un cadre stratégique global sur la sécurité alimentaire durant les crises prolongées;
 - s'attacher à mettre fin à la succession des cycles d'interventions à court terme en s'inscrivant dans une stratégie à long terme axée sur la réduction et à la maîtrise des risques;
 - contribuer à l'élaboration d'un Programme d'action pour la sécurité alimentaire dans les pays en situation de crise prolongée.

V. OBJET ET RÉSULTATS ATTENDUS

25. Conformément aux recommandations formulées par le CSA à sa trente-sixième session, l'objet du Forum d'experts de haut niveau est d'offrir un cadre ouvert de consultation et de dialogue afin de mieux comprendre la situation et de renforcer les initiatives de collaboration touchant à la sécurité alimentaire et à la nutrition dans un contexte de crise prolongée.
26. Les résultats attendus du Forum sont précisés ci-après:
- i. parvenir à une meilleure compréhension des défis institutionnels et financiers qu'il faudra relever pour protéger et promouvoir les moyens d'existence durant les crises prolongées, ainsi que des possibilités existantes pour lever les obstacles empêchant de « reconstruire en mieux »;

- ii. trouver des outils et des mécanismes d'intervention plus adaptés pour protéger, promouvoir et reconstituer les moyens d'existence durant les crises prolongées et pour libérer le potentiel des institutions, en s'appuyant sur les meilleures pratiques existantes et sur des évaluations d'impact;
- iii. définir quelles sont les parties prenantes intéressées, ce qui est attendu et la contribution qui pourrait être apportée à un Programme d'action;
- iv. fournir des éléments pour un cadre global de sécurité alimentaire en vue de mieux comprendre les moyens d'existence et les mécanismes d'adaptation des populations durant les crises prolongées, ce qui permettra d'améliorer l'efficacité des interventions et de l'aide extérieure et, partant, de renforcer la résilience des populations;
- v. fournir des éléments pour un Programme d'action pour la sécurité alimentaire dans les pays en situation de crise prolongée reposant notamment sur les principes suivants: priorité donnée aux besoins des populations, nécessité d'inscrire l'aide extérieure et les engagements dans une perspective de développement à long terme, renforcement des capacités locales d'apprentissage.

VI. QUESTIONS TOUCHANT À L'ORGANISATION

27. Le Forum d'experts de haut niveau, d'une durée de deux jours, se tiendra en septembre 2012 au siège de la FAO à Rome (Italie).
28. Les participants seront des experts de haut niveau issus des gouvernements (en particulier ceux des pays en situation de crise prolongée), des organismes humanitaires, de développement et ceux chargés de la coordination des politiques, des organisations de la société civile relevant des secteurs de l'humanitaire et du développement, des institutions financières, des organismes donateurs et, enfin, du monde universitaire.
29. Pour favoriser l'adhésion au processus, le Forum d'experts de haut niveau sera organisé en suivant une démarche consultative. Les experts des différents secteurs seront invités à rédiger des documents de fond et des études de cas qui seront examinés lors des débats.
30. En fonction des ressources disponibles, des concertations électroniques ou physiques seront organisées avant le Forum afin de procéder à de premiers échanges sur les grandes questions qui y seront abordées.
31. La version finale du Programme d'action pour la sécurité alimentaire dans les pays en situation de crise prolongée sera établie sur la base des conclusions du Forum d'experts de haut niveau, suite à un large processus de dialogue et de consultation.
32. Les résultats du Forum d'experts de haut niveau ainsi que le processus proposé pour élaborer la version finale du Programme d'action seront présentés au Comité en séance plénière. La version définitive du Programme d'action sera par la suite soumise à l'approbation du Comité, s'il y a lieu.
33. Un comité d'organisation, composé de représentants des organismes spécialisés et des partenaires des secteurs de l'aide humanitaire et du développement, sera constitué, de même qu'un comité technique consultatif.