

Dossier thématique

En résumé

- Ce dossier, qui porte sur la sécurité alimentaire dans la région des Grands Lacs en Afrique, constate que beaucoup d'interventions, si ce n'est la plus grande partie, dans ce domaine n'ont pas répondu aux besoins des personnes touchées par les crises.
- Les mêmes interventions stéréotypées ont été lancées dans pratiquement tous les cas, essentiellement parce que les acteurs humanitaires n'ont pas compris les besoins réels des populations touchées et n'ont pas suffisamment cherché à identifier la nature de ces besoins. Très souvent, les actions relatives à la sécurité alimentaire sont parties d'hypothèses contestables et non vérifiées, ont souffert d'incohérence logique et n'ont pas été d'un bon rapport qualité-prix.
- Les organisations humanitaires sont appelées à reconnaître l'existence du problème et à redoubler d'efforts pour y faire face. Tout en reconnaissant que, pour une grande partie, les recommandations qui y sont formulées ne sont pas nouvelles, le dossier vise à mieux faire comprendre l'urgence pour les acteurs humanitaires et les donateurs de rendre plus performantes les interventions en matière de sécurité alimentaire. La plupart des exemples sont tirés de l'Afrique des Grands Lacs, mais certaines conclusions de l'étude s'appliquent également dans d'autres régions (Afrique australe, Corne de l'Afrique, ...).

A propos du HPN

Le réseau des pratiques humanitaires à l'Overseas Development Institute est un forum indépendant pour l'échange d'informations, d'analyses et d'expériences entre les agents de terrain, les gestionnaires et les décideurs du secteur humanitaire. *Les propos et opinions exprimés dans les publications du HPN ne sont pas, ne reflètent pas forcément ceux du groupe de travail sur les politiques humanitaires ou de l'Overseas Development Institute.*



Britain's leading independent
think-tank on international development
and humanitarian issues

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
United Kingdom

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

Email HPN: hpn@odi.org.uk
Site HPN: www.odi-hpn.org

Interventions en question

Analyse des actions relatives à la sécurité alimentaire dans la région des Grands Lacs

Simon Levine et Claire Chastre

avec **Salomé Ntububa, Jane MacAskill, Sonya Lejeune,
Yuvé Guluma, James Acidri et Andrew Kirkwood**

Humanitarian Practice Network (HPN)

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London, SE1 7JD
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 7922 0331/74

Fax: +44 (0)20 7922 0399

Email HPN: hpn@odi.org.uk

Site HPN: www.odihpn.org

Mise en page et production: Design to Print Solutions Ltd

A propos des auteurs

Simon Levine, Jane MacAskill et Sonya LeJeune sont des consultants indépendants. Claire Chastre est la conseillère régionale de SC(UK) en matière de sécurité alimentaire/sécurisation des moyens d'existence en Afrique centrale et orientale. Salomé Ntububa est gestionnaire de programme adjoint au sein de l'équipe SC(UK) chargée des actions relatives aux moyens d'existence et des interventions d'urgence dans l'est de la RDC. James Acidri était analyste de la sécurité alimentaire pour SC(UK) en Ouganda au moment de l'étude. Yuvé Guluma est la conseillère sous-régionale SC(UK) en matière de sécurité alimentaire (Rwanda, RDC). Andrew Kirkwood est chargé de programme pour la région des Grands Lacs au siège SC(UK).

ISBN: 0 85003 733 6

Prix de l'exemplaire: 5£ (frais d'emballage non compris).

© Overseas Development Institute, Londres, 2004.

Des photocopies de la totalité ou d'une partie de cette publication sont autorisées à condition de mentionner la source. Les demandes de reproduction commerciale de textes publiés par le HPN doivent être adressées à ODI qui détient les droits d'auteur. Le coordinateur du réseau souhaite être informé de toute utilisation de tels textes dans le domaine de la formation, de la recherche ou de la conception, de la mise en oeuvre ou de l'évaluation de programmes.

Table des matières

Chapitre 1 Introduction	1
L'étude	1
Chapitre 2 Les études de cas	3
Province du Bujumbura rural, Burundi (1999–2001)	3
District de Gulu, nord de l'Ouganda (2001–2003)	3
District de Kasese, Ouganda (1996–2000)	4
Province du Nord-Kirundo, nord du Burundi (2000–2001)	5
Masisi de l'Est, Nord-Kivu, RDC (1999–2003)	5
Ville de Goma, RDC (février–juillet 2002)	6
Banlieue de Bunia, District d'Ituri, RDC (2003)	8
Chapitre 3 La pertinence de l'effort humanitaire	9
Distributions de vivres gratuites	10
Ration de protection des semences	12
Vivres contre travail	12
Argent contre travail	13
Distributions de semences et d'outils	14
Centres d'alimentation supplémentaire	16
Jardins de démonstration et leçons de cuisine	17
Reconstruction de routes	18
Interventions en dehors du cadre du secours d'urgence	18
Ce qui n'a pas été fait	18
Chapitre 4 Qu'est-ce qui s'est passé ?	21
Analyse de la problématique	21
Le suivi et les évaluations d'impact	21
La coordination	21
Gérer les connaissances	22
La séparation entre les actions d'urgence et de développement	22
Les moteurs de l'action humanitaire	22
Chapitre 5 Conclusions et recommandations	23
Diagnostic et analyse	23
Suivi et évaluation	24

Travail d'équipe et coordination inter-organisations	24
Idées de programmation	24
La base de connaissances	24
Analyse coût-bénéfice et coût-efficacité	25
Matérialiser le « contiguum » urgence-développement	25
Plaidoyer sur les questions de politique, d'accès et de droit humanitaire	25

Annexe 1 : Le détail des études de cas **26**

Liste des encadrés

Encadré no 1	Diagnostic et analyse	4
Encadré no 2	Folie commerciale à Masisi	5
Encadré no 3	En avoir pour son argent	12
Encadré no 4	Pourquoi les intervenants hésitent-ils à rémunérer le travail en argent ?	13
Encadré no 5	Pourquoi s'obstiner à distribuer des semences et outils ? Analyse des acteurs	15

Chapitre 1

Introduction

La région des Grands Lacs d'Afrique centrale et orientale jouit des bienfaits de la nature : les pluies (deux saisons par an) lui donnent d'immenses potentialités agricoles, ses lacs et rivières fournissent du poisson en abondance et elle regorge de bois et de minéraux. Or, pendant la dernière décennie, la région a vu peut-être davantage de souffrance humaine que n'importe quelle autre partie du monde. La communauté humanitaire a lancé de multiples interventions face aux nombreuses crises dans la région. Ce dossier évoque ces interventions, dont le but explicite était l'amélioration de la sécurité alimentaire des populations touchées par les crises : l'étude n'a pas tenu compte d'autres programmes ayant pu avoir un impact sur la sécurité alimentaire, notamment les soins de santé.

L'étude

L'étude cherche à répondre aux questions suivantes à propos des actions relatives à la sécurité alimentaire dans la région des Grands Lacs :

- Quelles sont les mesures prises par les acteurs humanitaires et les institutions dans la région des Grands Lacs pour promouvoir la sécurité alimentaire ?
- Quel est le rapport entre ces interventions et les entraves à la sécurité alimentaire qui peuvent être ou ont été identifiées ?
- Existe-t-il des contraintes que les intervenants n'ont pas abordées et, si c'est le cas, pourquoi ?
- Existe-t-il des facteurs institutionnels ou structurels qui ont influé sur les mesures prises par les organisations face à l'insécurité alimentaire et quel a été leur impact sur la qualité des interventions ?

Ce dossier s'inspire des résultats de sept études de cas menées dans trois pays (Ouganda, Burundi et République démocratique du Congo – RDC), sous la direction et avec le soutien de Save the Children UK. (Certaines conclusions s'appliquent également dans d'autres régions, notamment l'Afrique australe et la Corne de l'Afrique.) Chaque étude de cas s'est proposé d'analyser dans le détail les conditions de vie réelles des populations touchées par des crises particulières ainsi que les contraintes relatives à leur sécurité alimentaire. Les interventions visant la sécurité alimentaire ont été analysées par la suite, afin de déterminer comment et pourquoi elles ont été menées, la qualité du ciblage et leur impact sur la sécurité alimentaire. Les facteurs conditionnant les actions ont été déduits de diverses sources : les entretiens avec des informateurs clefs au sein des organisations humanitaires et des donateurs, la documentation des intervenants sur le terrain et les chercheurs eux-mêmes, qui ont plusieurs années d'expérience dans une série d'organisations œuvrant dans la région.

Les sept études de cas ont concerné :

- au **Burundi**, les interventions en 2000/2001 lors de la sécheresse prolongée dans la province de Kirundo et face au déplacement forcé des populations civiles de la province de Bujumbura rural entre 1999 et 2001 ;
- en **RDC**, deux crises en zone urbaine – l'éruption volcanique à Goma en janvier 2002 et la guerre ethnique dans la ville de Bunia en 2003 – et les programmes mis en place lors du retour des personnes déplacées au plateau de Masisi en 1999–2003 ;
- en **Ouganda**, les déplacements provoqués par les conflits armés dans le district de Kasese, entre 1996 et 2000, ainsi que la situation de 2001-2003 dans le district de Gulu, où la quasi-totalité de la population rurale a été déplacée à cause de la guerre avec l'Armée de résistance du seigneur (LRA).

Trois critères ont conditionné le choix des cas étudiés :

- ils devaient représenter au mieux la gamme des situations de crise dans la région des Grands Lacs (des catastrophes naturelles au conflit, du déplacement au redressement, dans les milieux urbains et ruraux) ;
- des informations fiables devaient déjà être disponibles sur les moyens d'existence des populations et les entraves à leur sécurité alimentaire, afin de réduire au minimum le travail sur le terrain dans le cadre des études ; et
- ils devaient être plus ou moins représentatifs des différentes interventions dans la région des Grands Lacs.

Suite à l'examen de la documentation sur les moyens d'existence et la sécurité alimentaire, les chercheurs ont visité les sites. Ils se sont entretenus – dans la mesure du possible – avec le personnel des institutions intervenant dans le domaine de la sécurité alimentaire au moment des crises, y compris les organisations de l'ONU, les ONG et les donateurs, ainsi que l'administration centrale et locale ou l'autorité *de facto*. Des documents de projet – diagnostics, propositions, études d'impact, etc. – ont souvent été mis à la disposition des chercheurs. Le but de l'étude n'étant pas d'évaluer des interventions spécifiques, les projets n'ont pas fait l'objet de recherches sur le terrain. Tous les renseignements concernant les interventions proviennent de l'institution responsable de l'exécution ou, dans certains cas, de la documentation existante. Hormis l'étude de cas de Gulu en Ouganda où, l'information existante sur la sécurité alimentaire n'étant pas suffisamment détaillée, une évaluation de l'économie alimentaire des ménages a été menée¹, la méthodologie utilisée a été la même partout.

Structure du dossier

Le dossier comporte les chapitres suivants :

- Le 2ème chapitre présente les sept études de cas, chacune desquelles identifie les contraintes relatives à la sécurité alimentaire et examine les principales interventions.
- Le 3ème chapitre aborde l’articulation entre les interventions et les contraintes, en analysant les « critères d’opportunité » de chaque intervention pour déterminer dans quelle mesure ces critères ont été satisfaits. Il étudie également les contraintes relatives à la sécurité alimentaire qui n’ont pas été prises en compte par les acteurs humanitaires et il présente des témoignages sur l’impact des interventions.
- Le 4ème chapitre examine la gestion des interventions et analyse une partie des causes des lacunes de l’effort humanitaire
- Le 5ème chapitre résume les principales conclusions et formule des recommandations.

Chapitre 2

Les études de cas

Ce chapitre donne un aperçu des contraintes économiques et des vulnérabilités des différents groupes de population concernés par les sept études de cas. Il présente également les interventions de différents acteurs humanitaires. Les études de cas font l'objet de descriptions brèves ici. Pour d'autres détails, notamment en ce qui concerne les entraves à la sécurité alimentaire des ménages, voir l'annexe 1.

Province du Bujumbura rural, Burundi (1999–2001)

Contexte²

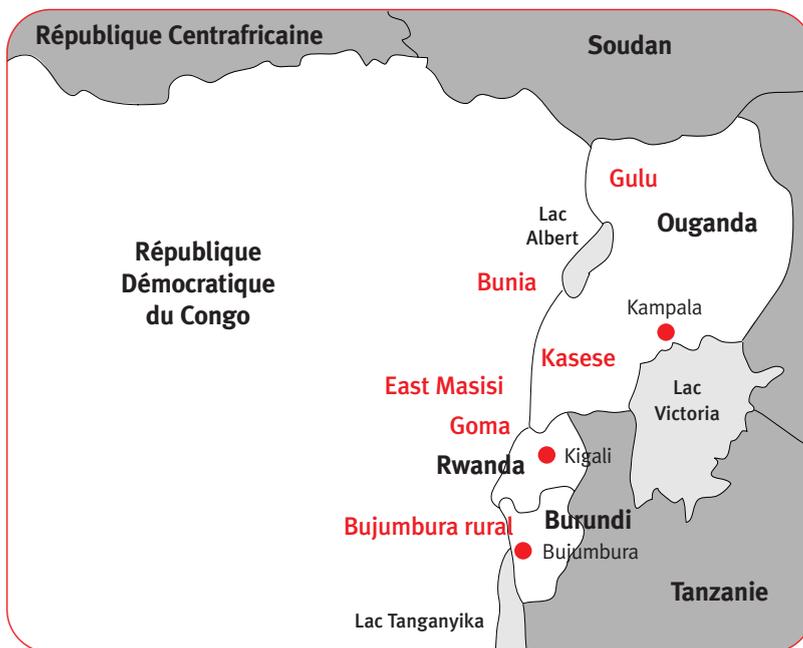
Pendant la guerre civile, le gouvernement burundais adopte une politique de « regroupement », obligeant les populations rurales à regagner des camps afin d'isoler les rebelles. A Bujumbura rural, arrière-pays de la capitale, environ 300.000 personnes sont contraintes à s'installer dans des camps en août 1999. Le démantèlement des camps commence mi-2000, mais de nombreuses personnes les quittent seulement en juin 2001. L'insécurité et la politique militaire imposent des restrictions sur le mouvement des populations.

Avant le conflit, Bujumbura rural est très peuplé et les exploitations agricoles sont de petite taille, mais la ville de Bujumbura offre des débouchés pour les récoltes de plus grande valeur et des possibilités importantes d'emploi non agricole. Des évaluations inter-organisations, menées en 1999 et 2000, constatent la perte du cheptel (par le pillage et les ventes), la perte des revenus du café suite à l'abandon des jardins à cause de l'insécurité, l'interruption des activités de pêche. L'insécurité et les frais de transport plus élevés limitent l'accès aux marchés et aux possibilités d'emploi en ville.

L'effort humanitaire

L'intervention est limitée par l'insécurité et l'incertitude politique. Les distributions d'aide alimentaire ne sont pas assurées régulièrement et ne touchent pas tous les camps. Elles sont souvent pillées par les combattants.

Des centres de nutrition thérapeutique et supplémentaire sont mis en place, ces derniers offrant des rations sèches à emporter pour les enfants, une ration alimentaire additionnelle pour la famille et des cours d'éducation nutritionnelle pour les mères. Ces centres continuent de fonctionner en l'absence de données fiables sur les taux de malnutrition. Des jardins potagers de démonstration sont



créés à l'intention des mères. Les distributions de semences et d'outils, organisées partout dans le pays pour chaque campagne agricole, continuent là où les conditions de sécurité le permettent. L'assistance porte également sur l'approvisionnement en eau, les distributions de produits non alimentaires, la santé publique (lutte contre les moustiques) et les services de santé. Les personnes déplacées regagnant Bujumbura rural bénéficient d'une aide à la reconstruction des maisons, une grande partie de celles-ci ayant été détruite ou pillée.

District de Gulu, nord de l'Ouganda (2001–2003)

Contexte³

En 1996, les trois quarts de la population du district (qui compte environ 400.000 habitants) sont contraints par les militaires à s'installer dans des camps désignés ; d'autres regagnent des « camps » spontanés autour des centres d'activité commerciale. A la fin 2002, la quasi-totalité de la population rurale est déplacée. A cette époque, les conditions dans les camps sont mauvaises (et elles le sont encore aujourd'hui), les violations des droits des personnes (meurtres, pillage, enlèvement d'adultes et d'enfants) étant fréquentes. Les rapports de force entre hommes et femmes présentent des difficultés pour ces dernières.⁴ Le taux global de malnutrition aiguë oscille entre 5% et 15% depuis 1998.

Avant le conflit, le district est une zone agropastorale isolée mais fertile, mais la guerre vient restreindre les activités agricoles. Les razzias et les ventes forcées font disparaître les troupeaux ; depuis 2002, les personnes

déplacées à l'intérieur du pays n'ont qu'un accès très limité à leurs propres champs, tandis que la location de terres est devenue de plus en plus difficile, obligeant la plupart des paysans à abandonner toute culture à l'exception des légumes verts et des patates. La culture de base, le manioc, est fortement atteinte par des maladies. En 2003, les deux tiers de la population survivent grâce à l'emprunt ou à la location de parcelles toutes petites (de 0,1 à 0,2 ha).

L'effort humanitaire⁵

Jusqu'en juillet 2002, une ration partielle est offerte dans les camps « officiels » (où l'insécurité alimentaire est supposée être plus grave), accompagnée de petits projets de vivres contre travail dans certains camps « non officiels ». A partir de juillet 2002, une ration complète est offerte aux déplacés enregistrés dans tous les camps – en dépit du fait que 15% environ des DÉPLACÉS ne sont toujours pas enregistrés en 2003.⁶ La ration est suspendue pendant quatre mois en 2002 à cause des problèmes d'approvisionnement. Lorsque des rations alimentaires complètes ne sont pas fournies (avant 2002 ou, dans la ville de Gulu, après 2002), des vivres sont distribués aux personnes atteintes de VIH/SIDA et tuberculose, aux enfants ayant fui le LRA et aux écoles.

Des semences et des outils sont distribués tous les ans à quelques ménages, ciblant les groupements féminins, les personnes atteintes de VIH/SIDA et les enfants enlevés par le LRA. Une ONG offre également, à 4.000 ménages, des bons encaissables à des « foires aux semences ». Divers petits programmes, menés par des ONG et l'administration locale, portent sur les variétés de semences améliorées, la



©Alain Lapière, SC(UK)

Un camp dans le nord d'Ouganda, 2003/2004

production de café, l'agriculture biologique, la culture d'oléagineux, la protection de l'environnement et l'agroforesterie mais, pour la plupart, ces actions prennent fin en 2002. Globalement, les programmes agricoles n'ont touché que 3% des ménages.⁷

Les intervenants s'intéressent également aux services de santé, à l'approvisionnement en eau et aux distributions de produits non alimentaires, tandis que des centres d'alimentation aussi bien thérapeutique que supplémentaire sont mis en place par l'administration locale ou avec l'aide des ONG. Des projets de remise en état des infrastructures sont exécutés par les structures gouvernementales

dans le cadre de programmes financés par les donateurs ou sur les budgets ordinaires d'Etat.

District de Kasese, Ouganda (1996–2000)

Contexte⁸

Les attaques par des rebelles dans le district, en 1996, provoquent des déplacements en masse (peut-être 80-10.000 personnes sur une population de 400.000 habitants) des zones montagneuses vers des zones plus près de la ville de Kasese. La moitié environ des personnes déplacées est hébergée par la population locale des centres d'activité commerciale et des villages, les autres dans une vingtaine de camps. Dès 2000, la rébellion ayant été maîtrisée, la plupart des DÉPLACÉS rentrent chez eux. Le district connaît également une faible pluviométrie en 1999 et 2000, d'où trois mauvaises récoltes consécutives.

On ne sait pas grand-chose en ce qui concerne les moyens d'existence des DÉPLACÉS, qu'elles soient installées dans des camps ou hébergées par la communauté. Les premières auraient réussi à gagner de l'argent en travaillant en ville ou comme ouvriers agricoles et sans doute sont-elles nombreuses à avoir trouvé une petite parcelle à cultiver. Nombre de ces personnes se sont exposées à des risques considérables en allant chercher de quoi manger dans les champs de leurs villages.

L'effort humanitaire⁹

Il n'existe guère de documentation sur les spécificités de l'assistance accordée. Les distributions alimentaires commencent quelques jours après les premiers déplacements et se poursuivent sur une grande échelle dans les camps jusqu'en 2000. Théoriquement, des rations

Encadré no 1

Diagnostic et analyse

Les cas étudiés ici ont été choisis parce que des diagnostics déjà effectués ont permis d'identifier les principales contraintes relatives à la sécurité alimentaire. De ce fait, sur le plan du diagnostic et de l'analyse, les cas ne sont ni typiques ni représentatifs de la situation moyenne dans la région des Grands Lacs. Kasese se rapproche vraisemblablement du niveau moyen de compréhension des contraintes, en ce sens que la nature et l'envergure précises des problèmes de sécurité alimentaire rencontrés par la population étaient peu connues au moment des interventions.

alimentaires complètes sont distribuées, mais il y a eu peu de coordination (voire de partage des registres des habitants des camps) entre les équipes des différentes organisations ; l'une des sources consultées évoque des demi-rations dans un camp.¹⁰ La quasi-totalité de l'aide se limite aux DÉPLACÉS dans les camps, soit par principe (CICR) soit à cause des difficultés à identifier les DÉPLACÉS parmi les communautés d'accueil, qui ne reçoivent aucun soutien.

Les intervenants ne cherchent guère à trouver des terres à cultiver pour les DÉPLACÉS et il n'y a pas d'autres interventions importantes en matière de sécurité alimentaire. Les programmes de développement gérés par des ONG locales sont suspendus pendant la situation d'urgence. L'assistance humanitaire porte également sur l'eau et l'assainissement, la santé, les programmes d'alimentation supplémentaire et thérapeutique et les distributions de produits non alimentaires. Des semences et des outils sont distribués à la moitié environ des ménages rentrant chez eux. Le rendement des variétés « améliorées » de semences est satisfaisant dans certains endroits mais médiocre dans d'autres.

Province du Nord-Kirundo, nord de Burundi (2000–2001)

Contexte¹¹

Les conflits dans la zone à partir de 1993 entraînent la perte de la plupart du cheptel. Un calme relatif s'instaure en 1996, bien que la guerre civile ait continué d'affecter l'économie. Une sécheresse fait suite aux précipitations insuffisantes de 1997 à 2000. Une épidémie de paludisme sévit dans le pays à la fin 2000.

Par le passé, cette zone assura une production agricole importante grâce à l'élevage, aux plantations de café et aux cultures maraîchères de contre-saison dans les plaines. Le secteur de la pêche était également important et la zone profita du commerce transfrontalier – denrées alimentaires,

Encadré no 2

Folie commerciale à Masisi

Un paysan à Masisi vend à 6-10 \$ un sac de 100 kg de haricots. Le coût du transport jusqu'à Goma, où le sac vaut 15-28 \$, s'élève à 2/3 \$; l'investissement du commerçant rapporte 70% en quelques jours. Il faut compter environ 15 \$ (hors « taxes ») pour transporter le sac de Goma à Nairobi, où son prix de vente pourrait atteindre 45 \$. Un commerçant peut donc réaliser un bénéfice net de 20 \$ sur un sac de haricots en l'espace d'une ou deux semaines ; si l'on prévoit une quinzaine pour l'aller-retour, cela suppose un rapport d'investissement de plus de 600.000% par an. Le paysan a travaillé quatre mois pour produire les haricots qui lui rapportent seulement 6 \$ le sac – et il ne s'agit pas là du bénéfice net.

bétail, main-d'œuvre – avec le Rwanda. L'appartenance ethnique déterminait souvent les possibilités offertes aux uns et aux autres, les activités commerciales lucratives et le pouvoir politique étant, pour une grande partie, entre les mains de très peu de personnes.

La sécheresse entraîne la perte de la moitié environ des récoltes au milieu de 2000.¹² Obligés de compter davantage sur le marché pour se nourrir, les gens voient doubler le prix de certains produits de base et baisser la rémunération du travail. Pour les ménages les plus pauvres, l'émigration temporaire vers le Rwanda (où les salaires sont plus élevés), la plantation de cultures dans les bas-fonds, les récoltes précoces, la vente de la production avant la récolte, la réduction de la consommation à un repas par jour, la réduction des dépenses médicales essentielles et l'endettement sont autant de solutions de remplacement adoptées. Le nombre de personnes dépourvues de bétail a plus que doublé entre août 2000 et janvier 2001.

L'effort humanitaire¹³

Une distribution générale de demi-rations à l'ensemble des ménages, prévue pour septembre/décembre 2000, n'est assurée qu'à 50% environ à cause des problèmes d'approvisionnement.¹⁴ Au moment de ces difficultés, des denrées alimentaires sont mises à la disposition d'un projet pilote d'alimentation pour les élèves d'un tiers des écoles dans la province de Kirundo, couvrant des zones moins sévèrement touchées par la sécheresse. L'endettement, les pertes de bétail et les récoltes réduites de la prochaine campagne, à cause de l'exode, sont autant de conséquences de ces problèmes d'approvisionnement.

Des centres d'alimentation supplémentaire et thérapeutique sont mis en place, accompagnés de jardins potagers de démonstration et de leçons de cuisine. Des semences et des outils sont distribués aux ménages « vulnérables », identifiés selon des critères plutôt vagues. Des distributions de chèvres ont lieu en 2001 pour favoriser le redressement après la crise. Quelques petits projets de développement agricole sont également mis en œuvre dans la zone.

Masisi Est, Nord-Kivu, RDC (1999–2003)

Contexte¹⁵

Le Masisi possède de vastes pâturages pour les bovins mais, depuis les années 1970, la plupart de la population se voit marginalisée du fait de la mainmise de quelques familles sur les terres. Les dimensions ethniques de cette exploitation provoquent des conflits inter-ethnies en 1993 et 1997, qui détruisent la plus grande partie du cheptel, déplacent une proportion importante de la population et empêchent la circulation et le commerce entre les zones urbaines et rurales.

L'est de Masisi, centre d'intérêt de cette étude de cas, retrouve le calme à partir de 1999, l'insécurité régnant encore dans l'ouest. Plusieurs études sur l'économie et les

moyens d'existence des ménages révèlent une nette amélioration de la situation dès 2002 : le nombre de têtes de bétail augmente, les projets de vivres contre travail se sont fait rares et il existe un bon approvisionnement en semences faciles à obtenir. L'accès à la terre, les maladies du petit cheptel, les maladies des plantes (taro et manioc) et l'accès aux outils agricoles font partie des contraintes en matière de production. Cependant, c'est le manque d'argent – à cause de la faiblesse des prix au producteur et de l'accès limité aux marchés du fait de la mauvaise infrastructure routière et de l'insécurité – plutôt que les problèmes de production qui met en péril les moyens d'existence.

L'effort humanitaire¹⁶

Au fur et à la mesure que la paix se réinstalle dans les zones de l'Ouest, les organisations humanitaires lancent trois grandes catégories de programme : les distributions générales d'aide alimentaire et de produits non alimentaires gratuits ; la reconstruction des routes (dans le cadre des projets d'argent contre travail et, lorsqu'il n'y a pas suffisamment de fonds, des projets de vivres contre travail) ; les distributions de semences et d'outils avec une ration de protection de semences. Plusieurs intervenants mettent en œuvre, sans grand succès, des programmes de crédit pour l'achat de petit cheptel. Une tentative d'établissement d'un centre de multiplication de semences a lieu en 2001, mais les plantes ne survivent pas du fait des difficultés d'accès limitant la surveillance. Des centres d'alimentation supplémentaire et thérapeutique sont mis en place, accompagnés de jardins potagers de démonstration et de leçons de cuisine. L'assistance porte également sur l'eau et la santé.

Il semble que la construction des routes ait eu un impact considérable sur la sécurité alimentaire des ménages, grâce à l'emploi direct, une plus grande sécurité de mouvement, des coûts de transport réduits et un meilleur accès aux marchés – assurant des prix plus élevés aux producteurs.¹⁷

Ville de Goma, RDC (février–juillet 2002)

Contexte¹⁸

Pôle commercial prospère avec quelque 400.000 habitants, Goma est stratégiquement située sur la frontière rwandaise. Une éruption volcanique en janvier 2002 détruit la plus grande partie du quartier commercial de la ville, ainsi que quelque 15.000 habitations. Le commerce s'effondre, non seulement à cause des destructions mais aussi parce que la plupart de la population a brusquement perdu son pouvoir d'achat. Les routes d'accès à la ville sont coupées par les coulées de lave, provoquant une hausse du prix des denrées



©Aïain Lapierre, SC(UK)

Un commerçant dans l'est de la RDC

alimentaires pendant deux semaines environ avant la réouverture des routes. La plupart des personnes déplacées trouvent refuge chez des familles d'accueil jusqu'à ce que la lave refroidisse suffisamment pour permettre la reconstruction quelque six mois plus tard. Télévisé dans le monde entier, l'événement attire l'attention internationale.

Avant la crise, la population survit grâce à l'échange, l'artisanat et, dans une moindre mesure, le travail rémunéré. L'agriculture périurbaine est à peine pratiquée. Suite à l'éruption du volcan, toutes les classes économiques perdent immédiatement la moitié ou les deux tiers de leur revenu moyen, mais réussissent quand même, dans pratiquement tous les cas, à couvrir leurs besoins énergétiques minimaux. Le petit commerce de denrées alimentaires pratiqué par les pauvres se voit réduit davantage par les distributions gratuites de vivres. Les gens réduisent leurs dépenses, puisent dans leurs économies et s'endettent. Il y a davantage de candidats au travail de journalier, provoquant une chute du niveau des salaires, bien que les marchés se rétablissent rapidement. Le redressement est bien avancé six mois plus tard.

L'effort humanitaire¹⁹

Une ration alimentaire générale pour une semaine est distribuée à la plupart des ménages dans les cinq jours suivant l'éruption. Les travaux de réparation des routes coupées par les coulées de lave démarrent rapidement, rétablissant le commerce partout dans la ville en l'espace de deux ou trois semaines et permettant l'acheminement des denrées alimentaires des zones rurales par les circuits de commercialisation ordinaires. Les distributions de vivres gratuites se poursuivent jusqu'à la fin avril 2002, ciblant les personnes ayant perdu leur logement, environ 25% des personnes déplacées étant pourtant absentes des

Tableau 1 : Résumé des études de cas

Etude de cas		Dates	Caractéristiques de la crise, moyens d'existence	Entraves à la sécurité alimentaire des ménages	Effort humanitaire
Déplacement	Bujumbura Rural, Burundi	1999–2001	Conflit, insécurité grave, déplacement forcé. Population majoritairement dans des camps. Zone traditionnellement agropastorale, avec une forte influence péri-urbaine : près des marchés de Bujumbura.	Accès limité à la terre et au capital (perte de bétail). Restrictions au mouvement (insécurité, coûts du transport), réduisant les possibilités de travail. Pour les plus pauvres : manque de main d'œuvre, manque d'accès à la nourriture.	Aide alimentaire gratuite, semences et outils, articles non alimentaires (NFI), soins de santé, eau et nutrition.
	District de Gulu, Ouganda	2001–2003	Conflit, déplacement forcé, insécurité grave, population majoritairement dans des camps. Zone traditionnellement agropastorale.	Accès limité à la terre, au capital (perte de bétail), aux ressources naturelles. Maladie du manioc (virus de la mosaïque du manioc – VMM). Restrictions au mouvement, limitant les possibilités d'emploi. Pour les plus pauvres : manque de main-d'œuvre, manque d'accès à la nourriture.	Aide alimentaire gratuite, nutrition, semences et outils, petits projets de développement agricole, petits projets de vivres contre travail, réhabilitation des infrastructures, services de santé, eau, NFI.
	District de Kasese, Ouganda	1996–2000	Conflit, déplacement, faibles précipitations. La moitié des DÉPLACÉS dans des camps et la moitié accueillie par la communauté locale.	Peu connu. Accès limité à la terre pour les DÉPLACÉS. Maladie du manioc (VMM). Perte de biens (capital) et absence de possibilités d'emploi.	Aide alimentaire gratuite, semences et outils, nutrition, eau, assainissement, soins de santé, NFI. Assistance essentiellement destinée aux camps.
Contexte rural	Nord- Kirundo, Burundi	2000–janv. 2001	Zone touchée par des conflits et des mouvements de population en 1990/95. Indirectement touchée depuis. Pertes importantes au niveau de l'agriculture, de l'élevage et des échanges (commerce, main-d'œuvre) avec le Rwanda à cause de la sécheresse.	Exploitations de petite taille (forte densité de population) et faible fertilité des sols. Absence de bétail. Prix élevés des denrées alimentaires, faible rémunération du travail et manque d'accès à la nourriture à cause de la sécheresse. Pour les plus pauvres : manque de main-d'œuvre.	Aide alimentaire gratuite, alimentation scolaire, nutrition, semences et – outils, petits projets d'élevage et de développement agricole.
	Territoire Masisi Est, Nord-Kivu, RDC	1999–2003	Redressement suite à l'insécurité. Retour des personnes déplacées. Zone traditionnellement agropastorale.	Exploitations de petite taille (dimensions ethniques, rapports de force) et accès limité aux ressources naturelles. Accès très limité aux marchés. Manque de bétail en dépit du redressement. Maladie du manioc (VMM).	Aide alimentaire gratuite, NFI, rémunération du travail, vivres contre travail, semences et outils, réhabilitation des infrastructures, petits projets de développement de l'élevage et de l'agriculture, santé, eau.
Contexte urbain	Goma, Nord-Kivu, RDC	Févr. 2002–juillet 2002	Ville prospère et carrefour commercial, indirectement touchée par les conflits. Eruption volcanique entraînant des déplacements et la perte de biens.	Perte de biens et de sources de revenu. Absence de demande pour les biens et services. Pour les plus pauvres : manque de main-d'œuvre.	Aide alimentaire gratuite, NFI, argent/, vivres contre travail, réhabilitation des infrastructures, abri, nutrition, micro-crédit, petit programme d'élevage.
	Banlieue de Bunia, Ituri, RDC	2003	Ville marchande. Conflit, déplacement, insécurité, économie normalement axée sur le commerce, l'agriculture.	Perte de biens et de revenus. Absence de demande pour les biens et services. Manque d'accès aux terres périurbaines. Maladie du manioc (VMM). Pour les plus pauvres : manque de main-d'œuvre.	Aide alimentaire gratuite, argent/vivres contre travail, nutrition, semences et outils, réhabilitation des infrastructures.



©Alain Lapiere, SC(UK)

Goma après l'éruption, 2002

Avant la crise, la plupart des habitants comptent sur le marché pour se nourrir, l'agriculture (le manioc étant la culture de base) et l'élevage servant d'appoint.²³ Hormis quelques rares emplois dans le secteur officiel, le commerce, l'artisanat et le travail de manœuvre représentent les principales activités économiques. Toutes ces activités se voient considérablement réduites au plus fort du conflit en 2003. Du fait du pillage et du déplacement, la plupart des gens n'ont plus beaucoup de biens. La réduction des dépenses, la vente des biens restants, les cultures autour des maisons (passant aux légumes et aux cultures de cycle court, caloriques, notamment les patates), la cueillette et la consommation de fruits et la prise de risques pour aller cultiver en dehors de la ville sont autant de mécanismes d'adaptation et de survie

adoptés. Ces mécanismes permettent à la plupart des gens d'obtenir suffisamment de nourriture, grâce en partie à la réduction des dépenses de santé (les soins étant assurés gratuitement par les ONG) et d'éducation (UNICEF fournissant du matériel gratuit).

Le commerce reprend après juin 2003, les commerçants ayant trouvé des centres et voies d'approvisionnement alternatifs, tandis que des intermédiaires d'ethnies sans parti pris réussissent à combler le fossé nord-sud. En l'espace de deux à trois mois, l'approvisionnement et le prix de la plupart des produits, y compris les semences, redeviennent à peu près normaux.

*L'effort humanitaire*²⁴

Une ration alimentaire ponctuelle est fournie au moment du retour des personnes déplacées. Rien ne permet d'affirmer qu'il y a eu une évaluation systématique des besoins alimentaires, mais les distributions gratuites de vivres continuent pour les personnes campant près des casernes du contingent onusien et pour tous les malades dans les hôpitaux, tandis qu'une ration alimentaire supplémentaire est accordée aux ménages comptant un enfant malnutri. Deux ONG mettent en place des centres d'alimentation thérapeutique et supplémentaire.

S'il y a bien quelques projets d'argent contre travail dans le cadre des actions de réhabilitation, l'on privilégie les systèmes de vivres contre travail en l'absence d'un apport suffisant de fonds de la part des donateurs. Plusieurs intervenants distribuent des semences et des outils aux rapatriés, aux DÉPLACÉS et aux familles comptant un enfant malnutri. Des semences de légumes sont également fournies, compte tenu de la mauvaise qualité hypothétique de l'alimentation qui, toutefois, se révèle être étonnamment équilibrée et diverse lors de l'évaluation postérieure.²⁵ Des produits non alimentaires sont distribués et quelques activités ont lieu dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

listes de bénéficiaires, où figurent de nombreuses personnes non déplacées.²⁰ D'autres produits sont également distribués aux personnes déplacées. Quand une évaluation menée par SC-UK, en février 2002, constate que les denrées alimentaires ne manquent pas, davantage d'interventions axées sur l'argent sont mises en œuvre.²¹

Plusieurs intervenants prévoient des systèmes à la fois d'argent et de vivres contre travail dans le cadre des actions de réhabilitation. Malgré la préférence aussi bien des bénéficiaires que des intervenants pour l'argent, les projets de vivres contre travail se poursuivent lorsqu'il n'y a pas d'argent disponible. Des centres d'alimentation pour les enfants malnutris sont mis en place, accompagnés de jardins de démonstration et de leçons de cuisine pour les mères/gardiennes. Des semences et des outils sont distribués aux ménages ayant perdu leur logement. Il y a également quelques projets de micro-crédit et une intervention limitée portant sur le petit cheptel.

Banlieue de Bunia, District d'Ituri, RDC (2003)

*Contexte*²²

En dépit des effets des conflits chroniques dans la région, Bunia était jusqu'à récemment une ville commerciale importante, avec une forte économie informelle. Elle a servi de refuge pour les DÉPLACÉS de la région d'Ituri avoisinante, jusqu'à ce que les combats ethniques entre janvier et juin 2003 provoquent la fuite de la plupart des habitants. L'arrivée des forces sous commandement français, en juin 2003, rétablit les conditions de sécurité et, sur une population de 225.000 personnes, 120.000 environ sont de retour deux mois plus tard. Cependant la ville est encore coupée en deux, essentiellement selon les clivages ethniques, le pouvoir restant entre les mains des chefs de guerre tribaux. Cette étude de cas ne porte pas sur le camp des DÉPLACÉS en dehors de la ville.

Chapitre 3

La pertinence de l'effort humanitaire

Les sept études de cas révèlent une série de contraintes en matière de sécurité alimentaire qui sont vraisemblablement assez représentatives des différentes situations dans la région des Grands Lacs.²⁶ La diversité des problèmes rencontrés par les populations, les interventions répertoriées lors des études de cas figurent respectivement dans les tableaux 2 et 3. Les actions varient à peine, trois types de projet étant systématiquement réalisés dans tous les cas

(distributions gratuites de vivres, distributions de semences et outils, centres de nutrition).²⁷ Si d'autres types d'intervention ont pu avoir de l'importance dans un ou deux cas, seuls les trois mentionnés ci-dessus ont été considérés comme convenant normalement à des catégories entières (toutes les personnes déplacées, toutes les personnes malnutries). Par ailleurs, en dépit du fait qu'il s'agissait, dans les sept cas, de situations d'urgence prolongées et

Tableau 2 : Résumé des contraintes relatives à la sécurité alimentaire dans chaque cas étudié

Contraintes	Buj. Rural	Gulu	Kasese	Masisi	Kirundo	Bunia	Goma
Sécurité	+	+	+/-	-	-	+	-
Manque de disponibilité alimentaire	+	+	-	-	+	-	-
Manque d'accès à la nourriture	+	+	?	-	+	-	-
Manque d'argent	+	+	?	+	+	+	+
Terre (quantité ou qualité)	+	+	+	+	+	+	-
Perte de biens (et de capital)	+	+	+	+	+/-	+	+
Accès aux marchés	+	+	?	+	+/-	+	-
Accès au travail	+	+	+	-	+/-	+/-	+
Faible demande ou faibles prix	-	-	?	+	+*	+	+
Accès aux ressources naturelles	-	+	?	+	-	+/-	-
Accès aux services de base	+	+	?	+	?	+	?
Maladie des plantes	-	+	+	+	-	+	-
VIH/SIDA	non évalués	+	non évalués				

Notes: + indique une contrainte importante pour beaucoup de gens

- indique une contrainte qui n'était pas importante pour beaucoup de gens

+/- indique une contrainte secondaire pour beaucoup de gens, ou une grande contrainte pour moins de gens

* les prix au détail des denrées alimentaires étaient élevés, mais les faibles prix au producteur ont été cause d'insécurité alimentaire

Tableau 3 : Comparaison des actions relatives à la sécurité alimentaire dans les cas étudiés

Interventions relatives à la sécurité alimentaire	Buj. Rural	Gulu	Kasese	Masisi	Kirundo	Bunia	Goma
Aide alimentaire gratuite	+	+	+	(+)	+	+	+
Centres de nutrition	+	+	+	+	+	+	+
Semences et outils	+	+	+	+	+	+	+
Vivres contre travail	-	(+)*	-	+	-	+	+
Argent contre travail	-	-	-	(+)	-	(+)	(+)
Jardins de démonstration/ leçons de cuisine	+	-	-	+	+	+	+
Développement agricole	-	(+)	-	(+)	(+)	-	-
Développement de l'élevage	-	-	-	(+)	(+)	-	(+)
Réhabilitation des routes	--	+**	-	+	-	+	+
Micro-crédit	-	-	-	-	-	-	(+)

Notes: (+) indique une intervention qui a été réalisée (par une ou plusieurs organisations), mais seulement sur une petite échelle par rapport à d'autres types d'intervention

* Il y a eu des actions limitées de vivres contre travail à Gulu avant l'aggravation de la crise vers le milieu de 2002

** La reconstruction des routes a été financée sur les budgets ordinaires d'Etat, au lieu d'être une intervention humanitaire

influencées par des conflits, la programmation a été « empruntée » aux interventions en cas de catastrophe naturelle : aucune stratégie d'intervention de grande envergure n'a été spécifiquement conçue pour la situation particulière des Grands Lacs ou pour les crises politiques ou provoquées par un conflit en général.

L'effort humanitaire était-il suffisant ? Les interventions étaient-elles adaptées ? Ce dossier se propose de répondre à ces questions, en comparant les circonstances dans lesquelles chaque type d'intervention serait indiqué avec la situation réelle dans chaque cas.

Distributions gratuites de vivres

Ce sont les distributions gratuites de vivres qui ont représenté de loin la proportion la plus importante de l'effort financier global consenti par les donateurs et les administrations publiques, l'aide alimentaire étant la rubrique de dépenses la plus importante dans la plupart des sept cas étudiés. Composante la plus importante de chaque appel consolidé dans la région, elle a généralement représenté entre un tiers et les trois quarts de l'assistance globale (hormis l'aide aux réfugiés). Les dépenses consacrées à l'aide alimentaire ont été environ huit fois plus importantes que les dépenses publiques globales dans le district de Gulu en 2002/2003.

L'aide alimentaire sous la forme de distributions gratuites est indiquée lorsque les trois conditions suivantes sont réunies :

1. les ménages ciblés n'ont pas accès à ;
2. il y a peu de nourriture disponible et l'offre est inélastique (le soutien des revenus ne permet donc pas d'augmenter l'accès à la nourriture par le marché) ;
3. Les méthodes alternatives pour faciliter l'accès des populations à la nourriture prendraient trop de temps ou ne seraient pas pratiques ou fiables.

Par ailleurs, les distributions de vivres peuvent convenir dans le cas d'un apport rapide d'aide alimentaire à court terme (une ration d'une ou deux semaines, par exemple), lorsqu'il y a des raisons de croire à un risque de faim, sans savoir si les conditions ci-dessus sont réunies.

Ces conditions étaient-elles réunies dans les sept cas étudiés ? Qu'est-ce qui a été fait pour trouver la réponse ? Même en l'absence d'un diagnostic préalable, les actions immédiates à Goma et à Kasese, ainsi que les distributions ponctuelles aux DÉPLACÉS de retour à Bunia, paraissent raisonnables. Des distributions durant seulement une ou deux semaines n'auront sans doute pas d'effets négatifs (sauf éventuellement de détourner l'attention et les fonds humanitaires d'autres activités potentielles). Cette discussion se concentre exclusivement sur les interventions à plus long terme.

Dans trois cas sur sept, les intervenants ont cherché à déterminer si la situation justifiait l'apport d'aide

alimentaire : à Gulu, à Bujumbura rural et lors de la sécheresse à Kirundo. En dépit des problèmes d'accès graves dans les deux premières zones, les acteurs humanitaires ont fait de leur mieux pour déterminer si – et dans quelle mesure – les ménages manquaient d'accès à la nourriture. Dans les trois cas, les conditions susmentionnées étaient réunies et il n'y avait pas d'autre intervention évidente qui aurait pu remplacer l'aide alimentaire à court terme. Les intervenants à Gulu, notamment le PAM, ont mené des évaluations régulières pour ajuster les rations alimentaires en fonction de l'évolution de la situation. Les cas de Gulu et de Bujumbura rural prouvent qu'il est possible, même dans des circonstances exceptionnellement difficiles, de faire un minimum d'évaluation et d'obtenir des informations importantes.

A Kasese, en 1996/2000, rien ne permet d'affirmer que les intervenants ont cherché à évaluer les besoins alimentaires des DÉPLACÉS, en dépit du fait que la situation d'urgence (ainsi que l'aide alimentaire) a duré plus de trois ans. Ils ont présumé que les DÉPLACÉS accueillies par la communauté locale ne souffraient pas d'insécurité alimentaire, tandis que celles vivant dans des camps étaient supposés n'avoir pas de sources indépendantes de nourriture et d'avoir besoin d'une ration à 100%. Comme il n'y a eu ni évaluation d'impact ni enquête sur la mortalité des populations dans les camps, des DÉPLACÉS en dehors des camps ou des communautés d'accueil, on peut difficilement savoir si l'intervention était nécessaire ou suffisante. Des progrès ont quand même été faits car, il y a à peine cinq ans, des équipes d'organisations concurrentes donnaient des rations complètes aux mêmes personnes, pratiquement sans coordination. La situation s'est améliorée à Gulu aussi, où des diagnostics plus détaillés ont été effectués, mettant à profit la méthodologie d'évaluation des besoins alimentaires d'urgence, développée en 2000²⁸, et celle d'évaluation de la sécurité alimentaire d'urgence, développée en 2003/2004. Des efforts sérieux pour déterminer les différences sur le plan de la sécurité alimentaire entre les camps officiels et spontanés ont commencé en 2001.

Dans les trois autres cas étudiés en RDC, les faits montrent un excédent de nourriture, avec des prix faibles ou à peu près normaux sur le marché. L'aide alimentaire n'y a manifestement pas représenté une intervention pertinente. C'est le manque de revenus qui présentait le plus grand risque pour la survie des ménages. A Goma, un appel pour plus d'aide alimentaire a continué pendant des mois après une évaluation SC-UK/PAM indiquant que des distributions gratuites de vivres n'étaient pas indiquées. L'insuffisance des contributions des donateurs a mis fin à l'assistance alimentaire, mais au bout de trois mois seulement.

Le ciblage²⁹

Si la logique des critères d'opportunité est appliquée au ciblage de l'aide alimentaire dans le cas de Goma, il y a lieu de soupçonner que l'aide alimentaire a constitué un réflexe automatique face à la souffrance humaine, plutôt qu'une réponse mesurée face à des besoins identifiés.

L'aide alimentaire fournie pendant trois mois a ciblé des ménages ayant perdu leur logement lors de l'éruption volcanique, sans poser la question de savoir pourquoi cela créerait un manque de nourriture pour les personnes concernées. Celles-ci auraient eu des besoins supplémentaires (notamment pour faire face aux coûts de la reconstruction), mais pas sur le plan alimentaire.

La même volonté de passer outre aux critères de programmation face à la souffrance humaine se manifeste au niveau de ce que l'on pourrait appeler le ciblage médical et social. Les personnes ou ménages touchés par le VIH/SIDA et la tuberculose ont reçu des rations d'aide alimentaire spéciales dans la ville de Gulu à cause de leur situation médicale. Si l'insécurité alimentaire d'une grande partie de ces ménages – mais pas la totalité – ne fait pas de doute, il en va de même pour de nombreux ménages non touchés par le VIH/SIDA. D'autres formes d'aide, notamment des soins de santé améliorés, seraient vraisemblablement plus utiles pour les ménages touchés par le SIDA.

Il existe bien d'autres exemples de ciblage contestable. Les enfants enlevés ont reçu de l'aide alimentaire, souvent pendant de longues périodes, malgré le fait qu'il n'y avait aucun rapport entre leur situation et la sécurité alimentaire. Les familles comptant un enfant malnutri ont reçu une ration à Bunia, en l'absence de preuve d'un lien quelconque entre l'état nutritionnel de l'enfant et l'insécurité alimentaire du ménage. (La malnutrition peut être la conséquence de maladie, de problèmes de distribution intra-familiale ou de carences spécifiques en micronutriments – voir ci-dessous.) Les organisations humanitaires ont continué à donner des vivres à ces groupes sans savoir dans quelle mesure ils manquaient de nourriture – tout comme elles ont continué à présumer que la situation sur le plan de la sécurité alimentaire de toutes les personnes logées dans des camps était différente de celle des personnes trouvant refuge en dehors des camps.

Certains prétendent également que l'aide alimentaire se justifie comme moyen de protéger aussi bien les moyens d'existence que la vie des gens et, en particulier, de protéger les biens.³⁰ Cet argument est séduisant et personne ne conteste l'intérêt de protéger les moyens d'existence, mais l'aide alimentaire représente-t-elle l'outil

adapté ?³¹ Il suffit d'une simple analyse pour deviner la réponse dans les cas étudiés, notamment celui de Kirundo.

Pendant la période d'intervention, les taux de salaire ont baissé et le prix du bétail a chuté quand les gens ont commencé à vendre leurs animaux. Dans un cas typique, un ménage a vendu deux chèvres, souvent les seuls animaux qu'il possédait, essentiellement pour satisfaire des besoins non alimentaires. Le prix type d'une chèvre à cette époque-là était de 7 \$ seulement (la moitié du prix normal). Compte tenu du prix de vente de l'aide alimentaire, soit environ 0,06 \$ /kg, il aurait fallu 120kg supplémentaires de maïs – ou une ration partielle de cinq mois – pour éviter au ménage de vendre une seule chèvre. Dans les documents publics, les coûts de l'aide alimentaire ne sont pas clairement distingués selon les zones, mais le coût régional moyen (à l'exclusion de la RDC) est de 0,53 \$ le kilo de maïs.³² Il aurait donc fallu compter plus de 63 \$ par ménage pour empêcher la vente d'une chèvre d'une valeur de 7 \$. Donner de l'argent directement aux ménages, maintenir les taux de salaire grâce aux activités rémunérées ou intervenir dans le marché du bétail pour protéger les prix sont autant de solutions qui auraient permis de mieux aider les ménages à un coût nettement inférieur.³³

Le coût du mauvais choix

On pourrait avancer deux arguments pour justifier l'apport d'aide alimentaire dans une situation où des vivres sont disponibles : certains ménages pourraient quand même avoir besoin de nourriture et, en règle générale, il est moins grave de donner de la nourriture quand elle n'est pas indiquée que de ne pas en donner quand elle est nécessaire. Ni l'un ni l'autre des deux arguments n'est acceptable. Premièrement, les nombreux effets secondaires négatifs que peuvent avoir les apports d'aide alimentaire sont bien connus : distorsions de l'économie locale, création ou renforcement d'élites corrompues, entretien des économies de guerre et offre de denrées inadaptées aux goûts locaux. Des signes de tous ces effets ont pu être constatés dans les zones d'étude. Deuxièmement, les réserves d'aide alimentaire sont limitées. Dans au moins trois cas sur les sept étudiés, l'aide alimentaire était effectivement nécessaire. La survie et les moyens d'existence ont été menacés parce qu'il

Tableau 4 : Les distributions de vivres : principes et pratiques

	Buj. Rural	Gulu	Kasee	Masisi	Kirundo	Bunia	Goma
Manque de nourriture au niveau des ménages	+	+	?	–	+	–	+/-
Manque de possibilités d'achat	+	+	?	–	+	–	–
Moins chères/plus pratiques que les solutions alternatives	+	+	?	–	+	–	–
Satisfaction des critères d'opportunité ?	Oui	Oui	Non évaluée	Non	Oui	Non	Non
Mise en œuvre de l'intervention ?	Oui*	Oui*	Oui	Oui	Oui*	Oui	Oui

Note : * indique que, s'il y a bien eu une aide alimentaire, les rations prévues n'ont pas été distribuées à cause des problèmes d'approvisionnement

Encadré no 3**En avoir pour son argent³⁴**

Une évaluation récente de l'aide alimentaire en RDC constate avec satisfaction que l'aide alimentaire a contribué au bien-être dans le sens large, puisque les deux tiers de la nourriture ont été vendus pour répondre à d'autres besoins, au lieu d'être mangés. Mais est-ce rentable de donner de la nourriture à des gens qui ont besoin d'argent ?

La plus grande partie de l'aide alimentaire distribuée dans l'est de la RDC provient de l'Ouganda. A l'époque, le prix d'achat du maïs et des haricots était de respectivement 220 \$ et 340\$ la tonne – mais le coût du transport était de 400 \$/tonne. Comme il fallait compter 180 \$/tonne pour gérer le processus, le donateur a payé le maïs 800 \$/tonne et les haricots 920 \$ la tonne pour que la nourriture soit mise à la disposition des bénéficiaires. Entre temps, les paysans de la région, ne trouvant pas de débouchés pour leurs récoltes, vendaient le maïs et les haricots à seulement 60-100\$/ tonne. Les bénéficiaires, qui avaient besoin d'argent et non pas de nourriture, vendaient une partie de leurs rations à 60 \$ seulement. Au final, le coût (pour le donateur) de livrer au bénéficiaire de la nourriture valant 1 \$ a été de 15 \$.

a fallu couper les rations à cause de l'insuffisance de l'aide en voie d'acheminement. Or, à la même époque, l'on distribuait de l'aide alimentaire là où le besoin n'existait pas ou dans le cadre de programmes de développements, notamment les cantines scolaires. Troisièmement, l'aide alimentaire représente une solution coûteuse lorsque des denrées alimentaires sont disponibles sur place. Elle peut revenir beaucoup plus cher que donner aux gens l'argent dont ils ont besoin pour acheter de la nourriture (voir encadré no 3.) Etant donné que les budgets d'aide pour les Grands Lacs sont toujours insuffisants, l'emploi inadapté des fonds peut avoir pour conséquence la perte de vies humaines.³⁵

Ration de protection de semences

Dans la plupart des cas, des vivres ont aussi été distribués à titre de « ration de protection de semences ». Cette ration, devant durer de deux à trois semaines, est censée précéder une distribution de semences, afin de permettre aux bénéficiaires de semer et de les empêcher de manger leurs semences. Dans la pratique, elle a souvent été distribuée après les semences à cause de problèmes logistiques.

Les rations de protection de semences seraient indiquées là où :

1. les ménages manquent d'accès à la nourriture ;
2. il y a lieu de croire que les gens seraient contraints, en l'absence de la ration, de manger leurs semences et n'auraient toujours rien à planter ou, plus généralement,
3. il y a lieu de croire qu'ils seraient incapables de bien

planter leurs semences parce qu'ils ont besoin de travailler afin de gagner l'argent pour acheter de la nourriture.

Il faudrait que la première condition, associée à l'une des deux autres, soit remplie. Les arguments précédents concernant l'apport d'aide alimentaire là où des vivres sont généralement disponibles sont tout aussi pertinents ici.

Les études de cas révèlent que les gens font de leur mieux pour protéger la production future, la deuxième condition n'étant donc généralement pas remplie. Dans la région des Grands Lacs, où les pluies sont attendues deux fois par an, les semilles interviennent normalement peu après une période de récolte et ne correspondent donc pas à la soudure, même après une mauvaise récolte. Les besoins alimentaires des bénéficiaires spécifiques de l'aide en semences, qui ont été choisis selon des critères bien différents (voir ci-dessous), n'ont pas été évalués.

La troisième condition était-elle remplie ? Des doutes sont autorisés. Beaucoup de gens (entre un tiers et la moitié environ de la population dans les études de cas) ont l'habitude de travailler pour les autres afin de satisfaire aux besoins alimentaires ou monétaires au moment des semilles. Pourquoi leurs semences auraient-elles moins besoin de « protection » que celles des gens recevant des semences de la part des organisations humanitaires ? En effet, tout porte à croire qu'une telle ration n'était pas nécessaire. En règle générale, les ménages concernés consacrent un maximum de deux à trois jours par semaine (l'homme et son épouse) au travail rémunéré, les autres jours étant consacrés au travail dans leurs propres champs. Pour les pauvres, la contrainte la plus importante en matière de production dans l'ensemble des études de cas en zone rurale est l'accès à la terre. Les familles ayant des champs de 0,25 à 0,50 ha, consacrés en grande partie aux cultures telles que le manioc et les bananes, n'ont pas suffisamment de terre pour absorber toute la main-d'œuvre au moment des semilles. (Les recherches sur les moyens d'existence indiquent que les champs sont plus souvent délaissés au moment du sarclage, parce que les gens ont besoin de travailler pour le compte d'autres, ceci étant une période où la faim se fait davantage sentir.)

Aucune étude n'a été menée pour déterminer si la ration de protection de semences a fait augmenter la productivité agricole. D'après tout ce que l'on sait de la subsistance dans les zones rurales étudiées, une telle augmentation est peu probable. Il s'agit d'une distribution ponctuelle d'une ration alimentaire de deux semaines, qui ne passe pas par le même système logistique que les semences. La rentabilité de la contribution de ces rations à la sécurité alimentaire des ménages est plus que douteuse.

Vivres contre travail

Les systèmes de vivres contre travail (VCT), employés dans le cadre de l'assistance alimentaire apportée à Bunia, Masisi et Goma, ont déjà été employés sur une petite échelle à Gulu

Tableau 5 : Vivres contre travail : principes et pratiques

	Buj. Rural	Gulu	Kasese	Masisi	Kirundo	Bunia	Goma
Manque de nourriture au niveau des ménages	+	+	?	-	+	-	+?
Manque de denrées alimentaires disponibles	+	+	-	-	+	-	-
Possibilité de mise en œuvre (accès, sécurité, etc.)	?	?	+	+	+	+	+
Satisfaction des critères d'opportunité ?	Peut-être*	Peut-être*	Non évaluée	Non	Oui	Non	Non
Mise en œuvre de l'intervention ?	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Oui

Note : * = s'il était possible de trouver des modalités d'exécution en cas d'accès limité.

avant 2002. Prévus également au Burundi, ils ont été suspendus suite à des difficultés de mise en œuvre et n'ont jamais repris à cause des problèmes d'approvisionnement. Pour accéder à ce genre d'aide, un ménage doit avoir de la main-d'œuvre disponible, d'où l'inutilité des projets VCT pour les ménages n'ayant pas de membres valides. Ils n'apportent rien non plus à un ménage si toute la main-d'œuvre disponible est déjà employée de manière productive. Théoriquement, les systèmes de VCT ont l'avantage par rapport aux vivres gratuits de permettre la réalisation de travaux utiles (création de biens) et le ciblage automatique de l'aide sur les pauvres, parce qu'ils établissent un taux de rémunération qui n'attirera que les bénéficiaires prévus. Dans la pratique, ces deux avantages ont été contestés, puisque l'absence de main-d'œuvre excédentaire empêche les ménages les plus pauvres d'en profiter proportionnellement.³⁶ Certains prétendent aussi que l'obligation de travailler pour avoir de la nourriture augmente le respect de soi et prévient la culture d'oisiveté, d'ennui et d'alcool si courante dans les camps.

En résumé, les projets VCT sont indiqués exclusivement lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies :

1. les ménages ciblés manquent d'accès à la nourriture ;
2. il n'y a pas assez de denrées alimentaires disponibles et l'offre est inélastique ;
3. les ménages ciblés ont de la main-d'œuvre qui n'est pas actuellement employée ou n'est que faiblement rémunérée ;
4. la sécurité et l'accessibilité permettent la mise en œuvre.

Lorsque les vivres sont abondants, il serait normalement inopportun de rémunérer le travail par la nourriture. Des situations peuvent exister où, pour des raisons de sécurité, il serait préférable de rémunérer le travail par les vivres plutôt que l'argent mais, compte tenu de l'inefficacité des systèmes de VCT, il faudrait pouvoir justifier cette préférence.

L'on sait que des denrées alimentaires étaient disponibles dans les trois cas en RDC où il y a eu des projets VCT et que c'était généralement le cas à Gulu avant 2002, quand il y a eu des projets VCT. Ces derniers n'étaient donc pas indiqués. Eventuellement indiqués à Kirundo, les projets VCT auraient pu convenir à Gulu si les problèmes de mise en œuvre avaient pu être surmontés.

Globalement, force est de reconnaître que les projets VCT sont rarement indiqués dans la région des Grands Lacs.

Les systèmes d'argent contre travail

Les activités rémunérées ou projets « argent contre travail » (ACT) ont parfois servi d'alternative aux projets VCT, mais sont indiquées dans des circonstances tout à fait différentes, à savoir lorsque :

1. les ménages ciblés ont de la main-d'œuvre supplémentaire ;
2. *soit* la nourriture n'est pas le problème économique le plus important *soit* certains ménages manquent d'accès à la nourriture ;
3. les denrées alimentaires sont généralement accessibles aux personnes disposant d'un certain pouvoir d'achat ;
4. le risque de pression inflationniste est faible/une économie en crise a besoin d'une injection de fonds ;
5. les conditions de sécurité et l'accessibilité permettent la mise en œuvre.

Le ciblage des projets à la fois ACT et VCT peut être automatique, en ce sens qu'ils établissent des taux de

Encadré no 4

Pourquoi les intervenants hésitent-ils à rémunérer le travail en argent ?

- Les vivres sont plus faciles à obtenir que l'argent des donateurs.
- On s'imagine que les vivres aideront les enfants, alors que « les hommes vont boire l'argent ».
- On s'imagine que le personnel et les partenaires locaux sont plus susceptibles de mal gérer (ou de détourner) l'argent, ou que l'argent risque d'être volé le jour de paie.
- Tous les intervenants réalisent des actions VCT, mais l'ACT est moins connu.
- Les projets VCT sont « la règle », mais il faut une justification spéciale pour les actions ACT.
- Les actions ACT ne seraient pas pérennisables (le même critère d'évaluation n'est pas appliqué aux actions VCT).

Tableau 6. Aide alimentaire gratuite, VCT et ACT : comparaison des conditions

	Aide alimentaire	VCT	ACT
Manque de nourriture au niveau des ménages	+	+	+/-
Manque de denrées alimentaires disponibles	+	+	-
Main-d'œuvre excédentaire au niveau des ménages	+/-	+	+
L'alimentation n'est pas le problème principal	-	-	+
Aide aux personnes âgées ou vulnérables, aux enfants chefs de famille	+	-	-
Création de biens (publics, privés)	-	+	+
Economie stagnante, non inflationniste	-	-	+

Note : + indique une condition nécessaire mais pas suffisante de l'intervention
 - indique que l'intervention n'est pas indiquée selon ce critère (même si elle peut l'être pour d'autres raisons)
 +/- indique que l'intervention pourrait convenir que ce critère soit ou non respecté

salaires qui n'attireront que les personnes n'ayant pas de solutions plus intéressantes. Les projets ACT ont également pour avantage de faire des personnes touchées par les crises des acteurs capables d'influencer leur propre vie, parce qu'ils leur donnent des choix.³⁷

Le tableau 6 illustre les conditions dans lesquelles les distributions gratuites de vivres et les projets VCT ou ACT seraient indiqués. Les projets ACT reviennent généralement moins cher et ce pour deux raisons : le coût de la ration alimentaire dépasse largement celui d'un salaire journalier, tandis que les coûts de la gestion logistique que supposent l'emménagement et la distribution de vivres sont plus élevés par rapport à la gestion des comptes. (En RDC, le prix d'une journée de travail dans le cadre d'un projet ACT a représenté un cinquième du coût de la nourriture distribuée dans le cadre d'un projet VCT. Cependant, l'argent ainsi gagné a permis aux bénéficiaires d'acheter deux fois plus de nourriture qu'ils n'auraient reçue dans une ration VCT.)

L'analyse indique que des projets ACT auraient pu contribuer en large mesure à satisfaire les besoins urgents des personnes concernées dans tous les cas, exception faite du Bujumbura rural à cause des difficultés de mise en oeuvre. (Les difficultés à Gulu n'auraient sans doute pas été insurmontables.) Cependant, les interventions ACT n'ont touché que Goma, Masisi et Bunia et ce sur une échelle relativement réduite. Les intervenants y ont également entrepris des programmes VCT, mais uniquement parce que les crédits alloués par les donateurs aux actions ACT étaient limités. La communauté humanitaire aurait dû s'inquiéter de voir ce genre de contraintes peser sur la programmation. On peut difficilement imaginer un hôpital qui soignerait des infections à la chloroquine sous prétexte que « nous n'avons pas d'antibiotiques et ceci est le seul médicament disponible ».

Distributions de semences et outils

La distribution de semences et d'outils est une intervention courante en cas de catastrophe.³⁸ Des semences de cultures de base et des outils (généralement des houes) ont été distribués gratuitement dans tous les

cas étudiés. Un projet à Gulu (qui sera examiné séparément), retenant que des semences étaient généralement disponibles, a prévu de cibler les ménages nécessitant au moyen de bons de semences.

Les distributions de semences et d'outils sont indiquées pour soutenir la production indépendante quand :

1. les ménages ciblés sont dépourvus de ces semences et outils ;
2. de manière générale, des semences ou outils de la bonne qualité ne sont pas disponibles ;
3. le manque de semences et d'outils limite la production.

L'étude n'a pu vérifier, dans aucun des cas étudiés, l'existence d'une évaluation quelconque visant à déterminer la disponibilité et l'accessibilité des semences et outils avant les distributions. Ceci explique peut-être pourquoi les « semences et outils » vont presque toujours ensemble, puisqu'il n'y a aucune raison de croire à un lien nécessaire entre un manque de semences et un manque d'outils. Le plus souvent, les besoins en semences ont été *déduits* des évaluations des besoins alimentaires. Il y a, parmi la documentation consultée, une étude indiquant que la disponibilité de semences n'a généralement *pas* posé problème, même dans des zones de conflit, bien que cette étude porte exclusivement sur Gulu.³⁹ Les études de l'économie des ménages témoignent également de l'accès aux semences même des ménages pauvres dans tous les cas (sauf Kasese, où aucune enquête n'a été menée auprès des DÉPLACÉS). Le manque d'outils a été signalé comme contrainte à Masisi et Bunia.

Pourquoi extrapoler les besoins en semences à partir des besoins alimentaires (hypothétiques) ? Il semblerait que les organisations humanitaires utilisent le modèle d'une économie de subsistance, où les récoltes servent d'abord à nourrir les ménages, les excédents servant ensuite aux semences et le reste, s'il y en a, à la vente. Dans ce modèle, un déficit alimentaire implique forcément que le ménage va manquer de semences. Cependant, des dizaines d'évaluations de l'économie des ménages dans la région montrent que, pour la plupart, les ménages plus pauvres (le dernier tiers/deuxième moitié de la population)

Encadré no 5**Pourquoi s'obstiner à distribuer des semences et outils ? Analyse des acteurs**

Les distributions de semences et outils font si souvent partie de l'action humanitaire, en l'absence d'explication logique, qu'il convient peut-être de voir les choses sous un jour différent, en analysant les intérêts de chaque acteur concerné.

- Les donateurs affectent des crédits en cas de crise parce qu'ils veulent aider – et les semences et outils leur permettent de dépenser facilement de l'argent et d'obtenir des « résultats » palpables, car le succès du produit, c'est-à-dire la distribution, est presque garanti.
- Les intervenants cherchent également à aider et, en l'absence d'autres solutions évidentes, les semences et outils sont gérables. Ce n'est pas trop difficile d'obtenir des fonds pour les semences et outils, tandis que la consigne « donner la canne à pêche plutôt que le poisson » sonne bien aux oreilles du public dans le pays d'origine.
- Le personnel des organisations concernées n'est pas toujours désintéressé. Les semences et outils entretiennent les projets (l'emploi) et certains membres du personnel pourront éventuellement offrir des possibilités d'emploi aux copains lors des distributions. (Quelques-uns d'entre eux pourront éventuellement tirer profit des achats ou des marchés de transport.)
- Les instances locales n'étant généralement pas spécialistes de l'aide humanitaire, elles sont susceptibles d'accepter les semences et outils sans poser trop de questions, en considérant que cela va aider les paysans à produire. Se vanter d'avoir obtenu une distribution quelconque pour la population locale peut servir à s'attirer du soutien ou à entretenir les réseaux clientélistes. La recherche de l'avantage personnel n'est pas exclue.
- Les chefs vont essayer, à juste raison, de canaliser un maximum d'aide vers leurs propres communautés. Les moins honnêtes sont susceptibles d'exploiter les distributions pour renforcer leur propre prestige ou bien de détourner l'aide et vendre des places sur les listes de bénéficiaires.
- La population locale, comme tout le monde, va toujours préférer recevoir quelque chose que rien. Qu'on ne distribue pas les bonnes semences, qu'on les distribue tardivement, le repas est gratuit et une houe ça sert toujours.
- Les entreprises semencières de la région, qui réalisent des bénéfices sur les ventes aux organisations humanitaires, vont user de leur influence pour que les distributions continuent.

comptent fortement sur le marché pour se nourrir car, même si les récoltes sont bonnes, elles ne suffisent pas à la consommation – bien que ces ménages vendent aussi une partie de la production vivrière. Si les distributions de semences permettaient de pallier « le manque de production excédentaire », on serait tenté de dire que la distribution de semences des cultures de base devrait être un élément incontournable des économies à peu près partout dans la région des Grands Lacs.

Même là où les semences ont effectivement manqué, ce n'est pas sûr que la production a été limitée. Il n'y a rien qui prouve que des champs ont été préparés mais non plantés ou que des champs n'ont pas été préparés faute de quoi planter ; les ménages sans semences trouvent une culture de substitution, notamment les sarments de patates. Les études de l'économie des ménages, au Burundi et en Ouganda, ont montré à maintes reprises que les ménages ayant peu d'accès à la terre abandonnent les cultures telles que le maïs et les haricots (dont on sème les semences) en faveur de celles de plus grande valeur, essentiellement les patates et le manioc (dont on plante les boutures). Il se peut que l'offre standardisée de semences soit plutôt adaptée aux besoins des ménages plus aisés.

Les intervenants ont rarement cherché à mesurer l'impact des distributions et toutes les études ne sont pas dans le domaine public. Pour les quelques évaluations qui ont été réalisées, l'une des deux méthodologies utilisées consiste à demander aux bénéficiaires s'ils considèrent que les distributions ont été utiles. Au Burundi, où les paysans savent que les distributions sont assurées trois fois par an, ce n'est guère étonnant qu'ils aient dit que celles-ci ont été très utiles, en dépit du fait qu'ils ont mangé plus de la moitié des semences parce qu'elles sont arrivées quand les paysans avaient déjà semé leurs propres semences ou parce qu'elles étaient de si mauvaise qualité.⁴⁰ Alternativement, les évaluateurs ont considéré toute la production provenant des semences distribuées comme une conséquence de l'intervention, en présumant a) que les agriculteurs n'auraient rien planté en l'absence de la distribution, b) que toute modification de la situation de sécurité alimentaire entre les semailles et la récolte résultait du projet. On peut difficilement se fier à des évaluations basées sur des hypothèses aussi discutables. Il n'y a pas d'étude disponible ayant cherché à déterminer, *en examinant ce qui s'est passé dans les champs des non bénéficiaires*, si ces distributions générales de semences ont augmenté la production.

Dans un projet à Gulu, croyant à un manque d'accès susceptible de limiter la production, l'intervenant a prévu des bons et des foires aux semences. Comme les semences étaient généralement disponibles, les ménages ciblés ont été autorisés à « acheter » le type et la quantité de semences qu'ils souhaitaient. Cette méthode, qui a aussi privilégié le marché local au lieu de s'adresser aux grandes entreprises semencières, n'a même pas coûté un tiers du prix d'une distribution de semences (on aurait pu faire l'économie de plusieurs millions de dollars dans la région tout entière en généralisant cette approche). Il serait sans doute possible

Tableau 7 : Distributions de semences : principes et pratiques

	Buj. Rural	Gulu	Kasese	Masisi	Kirundo	Bunia	Goma
Le manque de semences limite la production	Peu probable	–	–	–	–	–	–
Les ménages ciblés n'ont pas accès aux semences	?	–*	–*	–*	–*	–*	–*
Des semences de bonne qualité ne sont pas disponibles	+?	–	–	–	–	–	–
Satisfaction des critères d'opportunité ?	Peu probable	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Mise en œuvre de l'intervention ?	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Note : * ce critère n'a pas été évalué, mais d'autres témoignages indiquent qu'il ne s'applique probablement pas à la plupart des ménages ciblés

d'utiliser la même méthode pour faciliter l'accès quand d'autres produits (les outils, voire les vivres et les articles non alimentaires) sont généralement disponibles.

Le ciblage

Les distributions de semences et outils ont été ciblées selon des critères n'ayant rien à voir avec l'accès des ménages à ces produits. A Goma, les familles ayant perdu leur logement ont été ciblées ; dans les trois cas en RDC ainsi qu'à Kirundo, les distributions ont été automatiques dès lors qu'il y avait un enfant malnutri dans un programme d'alimentation et, au Burundi, elles ont été assurées systématiquement tous les trois ans, en fonction de vagues critères de ciblage (« les personnes vulnérables ») qui ont permis aux ONG de choisir les bénéficiaires sans sortir du cadre des projets qu'elles géraient déjà.

Cibler les semences sur les enfants malnutris est une pratique si bien ancrée et si répandue dans la région qu'il est difficile de la mettre en cause. Il semblerait que ces interventions reflètent un désir d'aider alors qu'on ne sait pas trop quoi faire d'autre. Cependant, les semences des cultures vivrières ne peuvent permettre à un enfant, ou à ses frères et sœurs, d'éviter la malnutrition (objectif déclaré de ces projets) que si :

1. la malnutrition résulte couramment d'un manque d'accès à une alimentation suffisante, de qualité, au niveau des ménages ;
2. ceci est la conséquence d'un manque de production alimentaire par les ménages ;
3. l'accès aux semences représente la principale contrainte en matière de production pour ces ménages.

Toutes ces hypothèses sont discutables – mais n'ont pas été mises à l'essai. Si le lien entre la nourriture et la nutrition semble évident, les causes de la malnutrition n'ont pas été bien étudiées dans la région et il convient d'examiner plusieurs explications possibles, dont l'état de santé et les soins des enfants (voir ci-dessous à propos des centres d'alimentation supplémentaire). Le manque d'accès d'un enfant à la nourriture n'est pas forcément lié à la production agricole. Même si la pauvreté est bien une cause de malnutrition, supposer que c'est le manque de semences qui limite la production relève de l'acte de foi.

Dans les études de cas en zone rurale, c'est la terre qui représente la principale contrainte pour les ménages pauvres. La valeur des distributions pour les ménages bénéficiaires a vraisemblablement été la valeur de consommation des semences, ce qui n'aurait sans doute pas eu beaucoup d'impact sur la nutrition des enfants. Il n'y a pas d'exemples documentés d'évaluations de l'impact des distributions de semences sur la malnutrition, une étude inter-organisations dans l'est de la RDC étant quand même prévue pour 2004.

Globalement, distribuer des semences des cultures de base n'était pas vraiment indiquée dans les cas étudiés.

Centres de nutrition supplémentaire

La mise en place de centres de nutrition supplémentaire (CNS) a été systématique dans les sept cas étudiés. (Les centres de nutrition thérapeutique, qui représentent une intervention médicale, ne sont pas pris en compte ici.) Dans les CNS, la personne s'occupant de l'enfant reçoit une ration sèche (aliments non préparés à emporter) hebdomadaire. Cette ration est censée être préparée et donnée à l'enfant malnutri pour compléter sa part normale de la nourriture du ménage.

Deux arguments sont avancés en faveur des CNS. La justification médicale veut que la ration alimentaire gratuite encourage les mères à amener les enfants aux centres de santé, pour les faire vacciner par exemple. Elle rejoint la justification de l'alimentation des écoliers sur le plan pédagogique et ne sera pas considérée ici. Cette étude porte exclusivement sur les CNS censés traiter la malnutrition modérée et éviter la malnutrition grave des enfants de moins de cinq ans. Les CNS ont pour principe que, si les enfants souffrant de malnutrition modérée reçoivent de la nourriture additionnelle, ils n'atteindront pas l'état de malnutrition grave qui nécessiterait une alimentation thérapeutique. L'intervention vise à toucher les enfants avant qu'ils ne soient sérieusement menacés de mort.

Les CNS seraient indiqués là où :

1. la malnutrition de l'enfant résulte d'un manque d'accès individuel à la nourriture en quantité et de qualité suffisantes;

Tableau 8 : CNS : principes et pratiques

	Buj. Rural	Gulu	Kasese	Masisi	Kirundo	Bunia	Goma
Malnutrition parce que l'enfant manque de nourriture	?	?	?	?	?	?	?
Les rations CNS sont la bonne solution	?	?	?	?	?	?	?
Les rations CNS sont données à l'enfant	?	?	?	?	?	?	?
Satisfaction des critères d'opportunité ?	Non vérifiée						
Mise en œuvre de l'intervention :	Oui						

- la qualité de la ration alimentaire offerte par le CNS est adéquate pour l'enfant ;
- il y a des raisons de croire que l'enfant va réellement consommer la nourriture offerte.

Aussi simples que puissent paraître ces critères, les causes de la malnutrition dans les cas étudiés ne sont pas bien connues. Un manque de protéines, de calories ou de micronutriments, le paludisme, les maladies d'origine hydrique, le VIH/SIDA ou autres maladies sont parmi les principales causes immédiates de malnutrition qui ont été suggérées. Compte tenu des variations de la qualité de la nourriture offerte dans les CNS et du fait que l'on ne sait pas ce dont les enfants ont réellement besoin, il est impossible d'affirmer que le deuxième critère a été satisfait.

Si les enfants malnutris manquent réellement d'accès à la nourriture en quantité et de qualité suffisantes, deux autres scénarios sont possibles : a) les ménages n'ont pas assez de nourriture de qualité, ou b) ils ont de la nourriture, mais l'enfant n'en reçoit pas suffisamment (facteurs de distribution au sein du ménage). Il s'ensuit que, dans le premier scénario (problème de soins), l'enfant risque de ne pas tirer parti des rations supplémentaires mais, dans le deuxième scénario (manque de nourriture), on s'imagine difficilement que la ration puisse être donnée exclusivement à l'enfant.

L'impact des CNS n'a pas été étudié, d'où l'impossibilité de se prononcer avec assurance sur leur utilité. De toute façon, la plupart des enfants malnutris n'ont pas fréquenté des CNS. En dépit des années consacrées à la gestion de CNS coûteux dans la région, les intervenants ne se sont guère efforcés de déterminer les causes de la malnutrition ou de réfléchir à des solutions alternatives (ou complémentaires).

Jardins de démonstration et leçons de cuisine

Les jardins de démonstration et les leçons de cuisine sont couramment associés aux programmes de nutrition dans la région (ils ont bénéficié de l'appui de trois organisations internationales à Goma, quatre à Masisi et deux, plus une ONG locale, à Bunia.) Ils partent du principe que les mères ne savent pas comment produire des aliments nutritifs pour

leurs enfants ou comment préparer des repas variés à partir d'ingrédients disponibles sur place, d'où la malnutrition.

Les leçons de cuisine seraient indiquées pour prévenir la malnutrition si :

- le régime alimentaire représente la principale cause de la malnutrition de l'enfant ;
- les ménages ont accès à d'autres denrées alimentaires ;
- l'ignorance des mères explique pourquoi ces possibilités alternatives ne sont pas exploitées.

La première hypothèse a déjà été mise en doute, tandis que la deuxième est douteuse pour beaucoup de familles pauvres dans les cas étudiés, car on sait qu'elles vivent tout près du seuil minimum de subsistance. En ce qui concerne la troisième hypothèse, des études menées ailleurs indiquent que ce n'est pas l'ignorance des mères, mais plutôt leur manque de temps pour s'occuper des enfants, qui cause la malnutrition.⁴¹ En l'absence d'études sur l'impact des leçons de cuisine, on peut difficilement comprendre pourquoi elles ont constitué, dans certains pays, un élément automatique des interventions d'urgence face à la malnutrition.

Pour ce qui est des jardins de démonstration, les hypothèses sous-jacentes sont également douteuses :

- un manque de légumes entraîne la malnutrition ;
- les ménages ont des terres à disposition pour la production maraîchère ;
- les ménages ont le temps d'entretenir les jardins ;
- la terre ou la main-d'œuvre des ménages n'est pas consacrée aux cultures maraîchères (ou n'y est pas consacrée de manière efficace) à cause de l'ignorance ;
- les légumes produits sont (du moins en partie) consommés par les enfants.

Dans chaque cas étudié, il s'avère que les ménages plus pauvres ont moins de chances d'avoir des terres adaptées aux cultures maraîchères et qu'ils ont le moins de main-d'œuvre excédentaire. Pourquoi donc prévoir une intervention en fonction de cinq hypothèses qui, tout en étant parfois bien fondées, risquent de ne pas être exactes dans la plupart des cas ?

Reconstruction de routes

La reconstruction de routes a été entreprise sur une grande échelle à Masisi, tandis que les routes d'importance critique ont été réparées à Goma par des ONG qui ont recruté de la main-d'œuvre sur place. A Gulu, les travaux ont été financés sur les budgets ordinaires d'Etat et réalisés par des entreprises professionnelles. La reconstruction de routes est généralement qualifiée de « projet d'infrastructure » plutôt qu'action visant à maximiser la sécurité alimentaire. Les projets VCT ou ACT dans le cadre des travaux de construction ont déjà été examinés ; cette section porte sur la réhabilitation/construction de routes en tant qu'action relative à la sécurité alimentaire.

L'amélioration des routes peut contribuer à la sécurité alimentaire lorsque le mauvais état d'une route :

1. entrave l'accès aux marchés (et à l'aide humanitaire) quand
2. l'accès aux marchés est un facteur de sécurité alimentaire, ou
3. influe sur la sécurité (sur la route et ailleurs) et
4. affecte l'accès (sur le plan du coût en argent ou en temps) aux services de base.⁴²

Dans les cas étudiés, ces conditions étaient manifestement réunies à Goma, Masisi et Gulu et probablement à Bunia. Il convient de signaler qu'une amélioration de la sécurité (p. ex. en dégageant les herbes hautes du bord de la route) peut, tout autant que le goudronnage ou l'application de « murrum », faciliter la circulation. Peu d'ONG se sont intéressées à la construction de routes. L'accès aux marchés s'étant avéré être un facteur si critique de sécurité alimentaire dans les cas étudiés, la réparation de routes en tant qu'intervention potentielle d'une grande utilité mérite davantage de considération.

D'après les évaluations d'impact menées par les deux ONG principalement concernées par la reconstruction des routes à Masisi, l'intervention a augmenté la liberté de circulation grâce à l'amélioration de la sécurité et à la réduction des frais de transport, tout en modifiant radicalement le prix au producteur. Après la réparation de 12km de route, le prix au producteur est passé de 3\$ à 11\$ le sac de pommes de terre. Le coût de cette réparation, soit moins de 35.000\$, aurait pu être amorti en l'espace d'une saison rien qu'en permettant à 4.000 ménages de vendre chacun un sac de pommes de terre. Les travaux ont également amélioré l'accès aux services de santé et d'éducation.

Interventions en dehors du cadre du secours d'urgence

De nombreux intervenants ont lancé des actions sortant du cadre du secours d'urgence, dont des programmes de développement agricole portant sur l'introduction de nouvelles variétés de cultures, la vulgarisation agricole, l'agro-foresterie, la plantation d'arbres et la protection de l'environnement, la promotion des cultures de rente, le

micro-crédit et l'élevage. Certains intervenants ont également ciblé l'éducation et la santé.

Le concept d'un continuum allant de l'urgence au développement en passant par le secours et la réhabilitation a été mis en cause par des universitaires, qui évoquent un « contiguum » dans lequel coexistent des facettes des paradigmes d'urgence et de développement. Cette idée n'a pas encore été reprise par les praticiens qui continuent, à ce qu'il paraît, d'envisager une crise comme une série de phases espacées dans le temps.

Dans tous les cas étudiés (sauf Bujumbura rural), les programmes sortant du cadre du secours d'urgence étaient pertinents et nécessaires, les recherches ayant démontré que tous les ménages, exception faite des plus démunis, poursuivent leurs activités économiques même dans les situations les plus difficiles. Il est toutefois rare de trouver des projets de développement dont l'envergure permettrait de répondre aux besoins d'aide d'urgence. Les projets interviennent auprès de quelques centaines de ménages alors que des dizaines de milliers ont besoin d'aide, car la communauté humanitaire ne voit pas dans ces interventions un moyen de faire face aux crises. De ce fait, 3% seulement des ménages à Gulu ont reçu une assistance quelconque en matière de production agricole, malgré le fait qu'ils avaient presque tous un certain niveau d'activité.

Ce qui n'a pas été fait

Malgré la diversité des contraintes, l'éventail des interventions dans le domaine de la sécurité alimentaire n'a pas été large, celles-ci étant axées surtout sur les besoins alimentaires (consommation ou production). Les intervenants n'ont guère exploité les informations disponibles sur les problèmes réels.

L'accès à la terre

En dépit de l'importance de la contrainte d'accès à la terre dans les cinq cas ruraux et, en moindre mesure, dans l'un des cas urbains, les intervenants n'y ont pas accordé beaucoup d'attention. Ils ont rarement cherché à trouver des terres pour les mettre temporairement à la disposition des personnes déplacées, à donner la priorité aux problèmes d'accès liés à la sécurité ou à aborder les problèmes structurels de la maîtrise foncière (souvent source de tensions ethniques). L'exception à la règle pourrait être le Bujumbura rural, où la communauté internationale a fait pression pour la fermeture des camps d'internement.

Les marchés

Dans les sept cas étudiés, il y a eu des problèmes relatifs aux marchés, que ce soit pour les paysans en tant que producteurs (faibles prix de vente des produits agricoles) ou pour les ménages ruraux en tant que consommateurs (achat de nourriture). L'insécurité et l'infrastructure routière perturbant l'accès aux marchés, les problèmes structurels des systèmes de commercialisation, les distorsions

temporaires des marchés du fait de l'évolution de l'offre et de la demande – hausse du prix des denrées alimentaires, chute du prix du bétail et de la main-d'œuvre à cause de la sécheresse – sont autant d'exemples de ces difficultés. Hormis les interventions au niveau des routes, la question des marchés a été à peine abordée. On n'a rien fait pour améliorer la sécurité alimentaire par le contrôle des prix, par exemple en vendant la nourriture ou les semences au prix de revient ou en achetant du bétail au prix normal, ni pour aider les paysans à trouver des débouchés. A en juger par la réussite des interventions axées sur l'argent, il serait utile de se pencher davantage sur l'économie monétaire.

La liberté de circulation

Soulignée comme enjeu clef dans plusieurs études, la liberté de circulation a conditionné l'accès aux marchés, aux possibilités d'emploi et aux ressources naturelles, notamment dans les forêts où les gens doivent aller chercher le bois et le charbon de bois. Les problèmes d'accès sont essentiellement liés à l'insécurité, aux paiements exigés par les « gardiens » militaires et au coût des autorisations (pour le commerce ou la production de charbon de bois). Les intervenants pourraient bien se pencher sur les deux dernières questions.

Les facteurs ethniques

Des tensions ethniques sous-tendent la quasi-totalité des conflits qui ont provoqué des crises dans la région des Grands Lacs. A Gulu, où les affinités entre les clans déterminent l'accès à la terre, l'exclusion sociale peut être un problème grave. A Masisi, les facteurs ethniques ont contribué à priver certaines personnes d'accès à l'aide humanitaire. Là où ces facteurs sont bien compris, des initiatives locales pourraient atténuer les problèmes, même si on ne peut pas s'attendre à ce que les « projets de paix » mettent fin à la guerre.

Les institutions d'appui

A Kirundo comme ailleurs, les paysans n'ont accès aux prêts d'urgence que par les ventes au prix faible avant la récolte ou par les emprunts aux taux d'intérêt exorbitants, d'où un endettement retardant considérablement la réhabilitation économique des ménages. Là où il existe des institutions de micro-crédit, comme la COOPEC au Burundi, les prêts d'urgence ne seraient-ils pas extrêmement rentables, même à des taux infiniment plus bas que ceux actuellement exigés ?⁴³

L'accès au travail

L'impossibilité de gagner de l'argent est l'un des problèmes les plus importants signalés dans tous les cas étudiés. Quelques projets d'argent contre travail ont offert des possibilités d'emploi à court terme, mais sur une échelle relativement petite. Pas une seule intervention visant à faciliter l'accès des ménages aux possibilités d'emploi existantes n'a été documentée. En règle

générale, les personnes déplacées n'ont ni les contacts nécessaires, ni la mobilité ni le temps de se rendre dans les centres urbains à la recherche de travail. Les intervenants extérieurs pourraient-ils jouer le rôle d'intermédiaire ? Les acteurs humanitaires n'ont pas envisagé d'intervenir au niveau des projets d'infrastructure réalisés au moment des crises, notamment à Gulu.

La perte de main-d'œuvre

Les ménages les plus exposés au risque d'insécurité alimentaire sont ceux qui manquent de main-d'œuvre. Les pénuries de main-d'œuvre sont le résultat à la fois direct (blessures, décès, recrutement/enlèvement) et indirect (les hommes fuient l'insécurité ou partent à la recherche de travail, taux accru de VIH/SIDA,...) des conflits. De nombreux ménages souffrent d'une pénurie temporaire de main-d'œuvre à cause des maladies ou, dans le cas des femmes, de la maladie d'un enfant. Si les soins de santé ont été jugés prioritaires par certains acteurs humanitaires, les intervenants ont généralement cherché à ramener les services de santé au niveau « normal », c'est-à-dire d'avant la crise. L'impact de services de santé améliorés sur la sécurité alimentaire n'a guère été analysé.

La perte de biens, le manque de capital et l'incapacité à prendre des risques

Certaines études de la sécurité alimentaire utilisent des données composites ou moyennes pour caractériser la situation de l'ensemble de la population, alors que les possibilités économiques des différents ménages sont souvent déterminées par leur capacité à effectuer quelques petits investissements. Très peu d'efforts (interventions axées sur l'argent ou au niveau des marchés, etc.) ont été consacrés à la prévention des pertes de biens lors des crises. En dépit de la perte généralisée du petit cheptel à cause de maladies évitables, l'investissement en soins vétérinaires a été très limité dans tous les cas étudiés. Les mécanismes visant à permettre aux gens d'accéder à nouveau aux biens se sont essentiellement limités à la fourniture de houes gratuites et, dans quelques cas, à la distribution d'animaux (petit cheptel) en tant que crédit en nature. Pourrait-on envisager d'accroître la portée du micro-crédit, par le prêt d'outils pour la menuiserie, la couture ou le travail des métaux, par la mise en place de systèmes de location d'outils de travail ou par le soutien des gens pendant la période difficile avant que leurs investissements ne deviennent rentables ?

Le coût élevé des services de base

En dépit de l'assistance apportée au niveau des services de santé, ceux-ci ne sont pas toujours gratuits, car les centres de santé étatiques manquent souvent de médicaments. Dans tous les cas étudiés, le coût de la scolarité primaire d'un enfant (y compris les uniformes, les livres scolaires, etc.) était de 5-10\$ par an. (Un ménage

souhaitant maintenir quatre enfants à l'école primaire aurait à vendre 80% d'une ration complète d'aide alimentaire pour gagner l'argent nécessaire.) L'on s'attend souvent à ce que les ménages paient l'eau, même lorsqu'on sait qu'ils n'ont pas suffisamment d'argent pour se nourrir. La fourniture d'uniformes, d'équipement gratuit pour les écoles, de soins de santé et de médicaments gratuits ou l'exonération des frais d'eau sont rarement envisagées comme actions potentielles de renforcement de la sécurité alimentaire.

L'environnement et la production

Les approches à plus long terme pourraient prévoir des interventions environnementales, dans le domaine de la technologie agricole surtout, pour faire face aux besoins

ressentis par les populations. S'il est possible de livrer des vivres à toutes les DÉPLACÉS, pourquoi pas des boutures de manioc résistantes à la maladie et des sarments de patate douce à haut rendement ?

Le VIH/SIDA

Le déplacement et la militarisation comptent parmi les facteurs les plus fortement associés à l'augmentation des taux d'infection au VIH. L'on sait que le SIDA peut être une cause importante d'insécurité alimentaire pour les ménages qui ont besoin de main-d'œuvre valide pour assurer leur subsistance. Or, mis à part l'aide alimentaire, les interventions visant à réduire la propagation du VIH ou atténuer l'impact du SIDA ont été pratiquement absentes dans tous les cas étudiés.

Chapitre 4

Qu'est-ce qui s'est passé ?

A en juger par le chapitre précédent, beaucoup d'actions relatives à la sécurité alimentaire, si ce n'est la plus grande partie, n'ont pas répondu aux besoins réels des personnes touchées par les crises dans la région des Grands Lacs. Le présent chapitre cherche à déterminer les raisons de l'inadaptation de l'effort humanitaire.

Analyse de la problématique

Les études de cas montrent – et c'est l'une des conclusions les plus importantes – que la mise en œuvre des interventions a rarement été précédée d'une bonne analyse de la problématique, les acteurs comptant plutôt sur des hypothèses non vérifiées. Dans certaines situations, il n'y a simplement pas eu de diagnostic préalable « parce qu'il y avait urgence » alors que, comme on a pu constater, des évaluations assez rapides sont possibles même dans des conditions de sécurité très difficiles (cas de Bunia, Gulu et Bujumbura rural).⁴⁴ Lorsque des évaluations ont bien été menées, on retrouve un problème connexe, à savoir que les résultats semblent refléter la volonté de trouver des actions faisables (sur un choix limité d'options) ou, plus couramment, de justifier une intervention prédéterminée (cas des évaluations visant à quantifier les rations alimentaires à Gulu et Bujumbura rural).

Il semblerait que ces pressions sont aggravées par le fait que les personnes touchées par les crises ont vite fait de devenir des « bénéficiaires », ce qui amène la communauté humanitaire à surestimer sa propre importance : « Si nous ne le leur donnons pas, ils ne l'auront pas ». Ce constat se dégage des rares diagnostics effectués, qui ont généralement souligné les « besoins », c'est-à-dire les besoins d'aide, au lieu de commencer par examiner ce que les gens faisaient pour eux-mêmes, ce qui aurait permis aux acteurs humanitaires de comprendre que, malgré l'urgence de certains besoins de sécurité alimentaire, les gens sont normalement capables de survivre pendant les quelques jours que nécessite une évaluation rapide.

Si des actions immédiates pour sauver des vies humaines peuvent se justifier en l'absence d'évaluations rigoureuses, on peut plus difficilement pardonner l'insuffisance des analyses menées après des semaines, des mois, voire des années de crise. On pourrait prétendre qu'il vaut parfois mieux ne rien faire que de mettre en œuvre des interventions qui – du fait de l'analyse insuffisante des problèmes – sont inadaptées et ce pour trois raisons : l'aide en elle-même peut avoir des effets négatifs (sur les prix, par exemple), une aide inadaptée suppose le gaspillage de ressources peu abondantes et, comme elle donne l'impression de faire quelque chose, on évite de discuter ou d'analyser ce qu'il aurait réellement fallu faire.

Le suivi et l'évaluation d'impact

S'il est vrai que des interventions doivent souvent être lancées sous la pression des circonstances, sans vraiment savoir si elles sont pertinentes, cela n'explique pas pourquoi on a rarement cherché, dans les cas étudiés, à évaluer leur impact. Plus rares encore sont les évaluations d'impact pouvant réellement attribuer des changements aux interventions des projets. Par conséquent, les actions se sont parfois poursuivies pendant des années en l'absence de tentatives sérieuses de vérification des hypothèses sous-jacentes. Par ailleurs, d'autres projets ont continué sans chercher sérieusement à trouver des solutions plus rentables ou pratiques.

La coordination

Les études de cas témoignent des efforts des organisations humanitaires pour améliorer la coordination ces dernières années. Cependant, cette coordination s'est souvent limitée à éviter le double emploi grâce à l'échange d'informations sur les activités, sans partager l'analyse des problèmes et des stratégies d'intervention possibles. De ce fait, l'information sur les moyens d'existence et les contraintes, recueillie lors des précédentes évaluations menées par d'autres organisations, est souvent passée sous silence malgré son accessibilité. Par ailleurs, les organisations ne soumettent pas leurs analyses à l'examen par leurs pairs, laissant tomber les possibilités de synergie inter-organisations.

Dans les cas étudiés, seul le PAM en Ouganda a vraiment assuré la participation d'autres organisations à ses évaluations. Au Burundi, le PAM et SC-UK ont mené des évaluations conjointes dans le cadre d'un partenariat formalisé. On a vu différents intervenants mener des évaluations au même endroit en l'absence de consultation préalable, encore moins d'efforts pour échanger des méthodologies et objectifs ou voir comment faire pour qu'une évaluation soit plus utile pour tout le monde. Les enquêtes nutritionnelles sont d'une plus grande utilité quand elles prévoient une série d'études donnant un aperçu de l'évolution dans le temps, mais les intervenants ont tendance à les mener en fonction de leurs propres calendriers. Dans certains cas, les acteurs humanitaires se sont réunis régulièrement pour discuter d'une vue d'ensemble d'une crise politique, mais ces réunions n'ont pas servi de forum pour débattre des thèmes tels que la sécurité alimentaire, à quelques exceptions près. Le CSOPNU, coalition d'organisations de la société civile œuvrant pour la paix dans le nord de l'Ouganda, a commandé des recherches sur la terre comme facteur de sécurité alimentaire.

Gérer les connaissances

La gestion des connaissances a été particulièrement difficile dans la région des Grands Lacs. A Kasese, les chercheurs ont eu du mal à trouver une personne capable de dire quels programmes avaient été mis en œuvre un an ou deux plus tôt ou d'expliquer les décisions prises. Compte tenu des pressions que suppose l'organisation du secours d'urgence dans une situation complexe et difficile (comportant souvent des risques personnels), les agents de terrain se soucient moins des recherches ou de la rédaction de rapports que d'actions qui, à leur avis, vont sauver des vies. Mais pourquoi le personnel des sièges et les donateurs ont-ils accepté de laisser sur la touche le processus d'apprentissage ? L'un des intervenants en RDC explique qu'il n'évalue pas l'impact de ses actions parce qu'il s'agit de projets d'urgence à court terme.

Le problème est souvent aggravé par le manque d'effectifs. Dans une situation d'urgence, le personnel est généralement surchargé de travail. Quand l'adrénaline commence à monter, la réflexion et l'étude sont rarement au rendez-vous. Les organisations humanitaires et les donateurs devront peut-être repenser le niveau des effectifs – mais plusieurs intervenants font état des difficultés à recruter du personnel pour la région des Grands Lacs.

En RDC et au Burundi, on signale un fort taux de renouvellement des cadres (expatriés), qui ont tendance à quitter ces milieux de grand stress au bout d'un an ou 18 mois. Il s'avère parfois impossible d'assurer correctement la remise des fonctions à cause des retards dans le recrutement des cadres. Ceci entrave le développement de connaissances approfondies de la complexité des problèmes. Dans chacun des trois pays étudiés ici, les nouveaux membres du personnel se sont retrouvés face à des modalités d'intervention bien établies, élaborées au long des années. L'acceptation de ces solutions toutes faites en est presque venue à faire partie de la formation de départ du personnel.

La séparation entre les actions d'urgence et de développement

Les revues ont beau parler d'un « contiguum développement-urgence », il existe une séparation nette entre développement et urgence au sein de la plupart des organisations humanitaires. Les cultures, normes, pratiques et modalités de fonctionnement développées par les deux divisions sont différentes ; elles ont souvent des hiérarchies de commandement séparées et sont jugées par des critères différents.

Cette dichotomie a pour conséquences, entre autres, que :

- les horizons de financement vont de six à 12 mois, empêchant d'intervenir sérieusement en matière de sécurité alimentaire ;
- les fonds « de développement » ne sont pas disponibles

pour certains types de programmation dans des scénarios où ils auraient pu être utiles ;

- le cadre conceptuel de l'analyse des moyens d'existence se limite à l'immédiat, d'où l'accent mis sur la nourriture, alors qu'il devrait s'élargir pour prendre en compte des aspects tels que les marchés et l'accès à la terre ;
- les impacts à plus long terme de la programmation sont parfois passés sous silence, même lorsque les interventions sont répétées sur plusieurs années ;
- les initiatives de développement restent d'envergure limitée, alors qu'il faudrait les pousser plus loin pour toucher des milliers de ménages ;
- les projets d'urgence sont moins influencés par la notion de « participation », où chacun doit jouer un rôle actif dans son propre destin ;
- la priorité n'est pas donnée à l'aide au développement des communautés d'accueil dans une situation d'urgence, parce que les ressources sont limitées et il y a des « besoins plus urgents ». On ne soutient pas les efforts des gens pour subvenir à leurs propres besoins tant que persiste la nécessité du secours d'urgence. Or, si ce soutien leur était accordé en même temps que l'aide alimentaire, les gens pourraient cesser beaucoup plus rapidement d'avoir besoin de l'assistance humanitaire.

Les moteurs de l'action humanitaire

La réponse de la communauté internationale aux situations de crise humanitaire n'est pas dénuée d'arrière-pensées.⁴⁵ En plus de la sécurité, trois facteurs ont conditionné l'envergure de l'intervention humanitaire dans les cas étudiés :

- Les flux d'aide relativement importants vers Goma et Bunia, où la situation de sécurité alimentaire était généralement meilleure que dans les zones rurales environnantes, s'expliquent en grande partie par l'attention médiatique.⁴⁶
- Les considérations politiques sont entrées en jeu. L'aide au développement était presque inaccessible au Burundi après le coup d'état de 1996. En Ouganda, la plus grande partie de l'aide des gouvernements occidentaux prend la forme d'un appui budgétaire direct accordé à l'administration centrale. Nombre d'organisations, sans doute influencées par l'image de « réussite » présentée par l'Ouganda, ont accepté de minimiser l'importance de la catastrophe humanitaire dans le nord du pays.
- Les organisations humanitaires ont parfois préféré entreprendre des activités qui contentent tout le monde – les communautés, les responsables locaux, leur propre personnel, les élites commerciales aux niveaux local et national, l'administration locale et le gouvernement central – en s'attaquant aux symptômes d'un problème plus vaste, souvent au moyen de distributions gratuites. Elles auraient autrement à réaliser des programmes susceptibles de mettre en question le statu quo et les élites qui en profitent.

Chapitre 5

Conclusions et recommandations

Le tableau n'est pas sans nuances et tout n'est pas entièrement négatif. Ceux qui viennent en aide aux personnes touchées par les crises s'exposent à des risques importants. Cependant, les études de cas ont mis en lumière les lacunes suivantes de l'effort humanitaire dans la région des Grands Lacs :

- Beaucoup d'actions relatives à la sécurité alimentaire, si ce n'est la plus grande partie, n'ont pas répondu aux besoins réels des personnes touchées par les crises.
- Les intervenants s'en tiennent à une série restreinte d'actions dans pratiquement tous les cas, en dépit du fait que celles-ci n'ont pas été conçues pour la région des Grands Lacs et qu'elles s'attaquent aux symptômes plutôt qu'aux causes. Ces interventions de court terme sont répétées tous les ans face aux crises chroniques dans la région, qu'elles aient ou non d'impact, tandis que les efforts pour aborder les causes de l'insécurité alimentaire à plus long terme, manquant d'envergure, n'ont jamais été à la hauteur des besoins.
- Du fait des différentes pressions subies, les organisations humanitaires n'ont pas su réfléchir à l'adaptation des interventions. Celles-ci ayant souvent été prédéterminées, les organisations ont d'abord cherché à savoir qui avait besoin d'aide ou combien d'aide il fallait apporter, plutôt qu'à déterminer la nature des besoins les plus importants. Des denrées alimentaires ont été distribuées là où on les savait abondantes, tandis que des semences ont été données à des personnes qui n'en avaient pas besoin.
- Plus particulièrement, les distributions de semences et les interventions en matière de nutrition ont été entreprises un peu partout, en dépit du fait qu'elles partent d'une série d'hypothèses discutables qui, pour une grande partie, n'ont jamais été vérifiées.
- Les interventions se concentrent sur la production alimentaire, passant sous silence le rôle clef joué par les facteurs de marché dans la détermination de la sécurité alimentaire.
- Les programmes de vivres contre travail sont souvent inadaptés, tandis qu'on ne cherche pas suffisamment à déterminer l'intérêt relatif des interventions selon qu'elles sont basées sur les vivres ou l'argent.
- Trop fréquemment, les interventions n'abordent pas les problèmes réels du fait de l'absence de diagnostic préalable pour en déterminer la nature.⁴⁷ Plus positivement, les études de cas prouvent qu'il est possible d'effectuer des évaluations rapides pour orienter la programmation, même dans des conditions d'insécurité.
- Dans de nombreux cas, le volume important d'information disponible n'a pas été exploité, donnant le démenti à l'affirmation que l'urgence des besoins interdit le retard.

- Le rapport coût-efficacité des interventions est souvent mauvais ; des solutions alternatives bien moins coûteuses pourraient parfois avoir le même impact.
- Pour la plupart des acteurs, tirer les enseignements des interventions et évaluer leur impact n'est pas prioritaire.

Des critiques ont été formulées, dans le présent dossier, à l'égard des actions relatives à la sécurité alimentaire dans la région des Grands Lacs pendant la dernière décennie. Il ne s'agit pas de dénigrer le travail sérieux de nombreuses organisations humanitaires dans des situations difficiles et complexes, mais d'examiner d'un œil critique ce qu'il faut faire pour améliorer la qualité et la pertinence de l'aide fournie. Le système humanitaire a compté sur un ensemble normalisé d'actions relatives à la sécurité alimentaire en l'absence d'une analyse suffisante de leur adaptation aux différents contextes. En particulier, l'accent a été mis sur l'aide alimentaire, souvent en présumant qu'il y a là, pour l'organisation humanitaire, une ressource gratuite, sans en déterminer le coût réel et sans évaluer rigoureusement le rapport coût-efficacité de cette forme d'aide relativement à d'autres interventions.

Sans qu'il y ait grand-chose de nouveau ou de controversé dans les recommandations présentées ici, il est à espérer que cette étude incitera les intervenants et les donateurs à redoubler d'efforts pour améliorer l'effort humanitaire.

Diagnostic et analyse

L'évaluation des moyens d'existence devrait être le point de départ de toutes les actions relatives à la sécurité alimentaire (avec pour seule exception les interventions immédiates d'une durée de deux à trois semaines). L'examen des études précédentes sur les moyens d'existence dans la zone devrait être automatique et des travaux supplémentaires sur le terrain devraient être effectués s'il y a lieu. Les diagnostics, qui devraient être réalisés avant de décider des mesures à prendre, devraient comporter des prédictions de scénarios pour au moins la période d'intervention proposée.

Il faudrait que l'analyse et la programmation relative à la sécurité alimentaire abordent des thèmes beaucoup plus larges que la seule nourriture et qu'elles intègrent des considérations économiques. Au lieu d'utiliser les paradigmes de subsistance (ce que l'on fait couramment), les diagnostics et l'analyse successive devraient se faire dans un cadre qui tient compte de l'ampleur de la participation à l'économie de marché des personnes touchées par les crises. Ceci débouchera vraisemblablement sur un nombre plus important d'interventions axées sur le marché et l'argent aux dépens des interventions axées sur la nourriture.

Une perspective analytique à plus long terme s'impose, même pour les interventions de durée relativement courte. Les cadres d'analyse des moyens d'existence dans la région des Grands Lacs devraient veiller à tenir compte du conflit et de la discrimination, notamment entre ethnies ou clans, entre hommes et femmes et au sein des ménages. Du fait que ces éléments sont difficiles à saisir dans le cadre des évaluations des moyens d'existence qui ont servi de base au présent rapport, ils n'ont pas été abordés en profondeur ici. Néanmoins, l'information recueillie permet de constater qu'il s'agit là de facteurs pouvant déterminer en large mesure la sécurité alimentaire de beaucoup de personnes.⁴⁸

Il faudrait pour tout cela que le personnel concerné ait les compétences voulues et l'expérience nécessaire. La qualité des interventions sera fonction de la qualité des diagnostics et de l'analyse. Pour éviter de se retrouver avec des « listes de courses », les organisations humanitaires devront veiller à ce que leur personnel ait les capacités et la confiance nécessaires pour faire des analyses de la qualité décrite ci-dessus.

Les donateurs devraient systématiquement exiger, avant de financer des interventions, la réalisation d'analyses adéquates et privilégier le financement des diagnostics indispensables.

Suivi et évaluation

Si les diagnostics et analyses de bonne qualité vont permettre, en principe, aux actions relatives à la sécurité alimentaire d'être plus adaptées et pertinentes dès le début, des erreurs sont toujours possibles et les situations sont susceptibles de changer rapidement. Les organisations humanitaires devraient consacrer davantage de temps, d'efforts et de ressources au suivi, à l'évaluation et à l'apprentissage qu'elles n'ont fait jusqu'ici.

Même les programmes d'urgence de courte durée devraient chercher à tirer des enseignements de l'expérience : ce qui marche bien, ce qui est adapté. Une formation à l'utilisation d'outils simples d'évaluation d'impact rapide et peu coûteuse sera parfois indispensable. Les interventions d'urgence pourront évoluer dans le bon sens si ces enseignements font partie d'un investissement sérieux dans l'apprentissage à long terme et la mémoire institutionnelle.

Travail d'équipe et coordination inter-organisations

Il faudrait partir d'une évaluation conjointe de la situation réelle et de la mise en commun d'efforts pour analyser les contraintes et les interventions possibles. Les organisations humanitaires doivent donc être prêtes à accepter les critiques et les conseils des autres. Il leur faudrait également consacrer davantage de temps et d'énergie à la diffusion des conclusions des diagnostics et des études. Plus ambitieusement, il faudrait prévoir un ou des systèmes d'information sur la sécurité des moyens d'existence dans la

région des Grands Lacs, comme il en existe dans d'autres zones d'Afrique de l'Est et de la Corne, qui seraient clairement associés à une organisation, telle OCHA, ayant un mandat de coordination.

Idées de programmation

Les organisations humanitaires devraient envisager un éventail plus large d'interventions pouvant être mises en œuvre sur une échelle relativement grande. En plus des actions couramment réalisées, d'autres options ont été présentées pour les sept études de cas (voir chapitre 3) : faciliter l'accès à la terre, intervenir au niveau du marché, augmenter l'accès au travail, soutenir la création et le maintien de biens, appuyer la production. Des études ultérieures s'imposent avant d'adopter ces solutions alternatives et d'autres qu'il serait possible d'identifier en fonction du contexte.

Si l'adoption de solutions « prêtes à l'usage » pose problème, force est de reconnaître qu'il est difficile de proposer des solutions originales dans des situations de crise. Une équipe inter-organisations pourrait élaborer des idées de programmation pour trois ou quatre des scénarios les plus courants, avec peut-être une liste de contrôle pour les praticiens qui esquisserait les critères d'opportunité agréés. L'engagement des organisations en faveur de normes minimales d'intervention devrait être renforcé.⁴⁹

De nouvelles modalités d'exécution pourraient être envisagées face aux contraintes opérationnelles dans la région des Grands Lacs. L'insécurité a souvent empêché les intervenants d'atteindre les personnes ayant le plus besoin d'aide. Certaines organisations humanitaires mettent à l'essai la programmation « à distance » ou les projets « résistants à la guerre » qui sécurisent les moyens d'existence sans offrir de cibles visibles à d'éventuels attaquants. Ces efforts devraient être intensifiés.

La base de connaissances

Les acteurs humanitaires ont intérêt à étudier en profondeur l'intérêt des interventions d'urgence en matière de nutrition (alimentation supplémentaire, éducation nutritionnelle, jardins de démonstration, leçons de cuisine) et des distributions de semences et outils. Il existe plusieurs initiatives visant à examiner et à renforcer la base de connaissances qui sous-tend l'investissement dans la nutrition au sein des programmes de développement. Il est urgent de prendre des initiatives semblables par rapport aux situations d'urgence. Le réseau de nutrition d'urgence (avec le soutien de l'ACDI) se propose de diffuser les conclusions d'une étude de la documentation publiée sur l'efficacité des interventions d'urgence en matière de nutrition et de sécurité alimentaire. Il est urgent d'étudier la documentation non publiée. Une démarche similaire serait indiquée à l'égard des semences et outils. Ce processus pourrait être dirigé par la FAO, qui a joué un

rôle dans la distribution de semences et d'outils dans chacun des sept cas étudiés.

Analyse coût-bénéfice et coût-efficacité

Puisque les ressources sont toujours limitées, il faudrait comparer les calculs du rapport coût-bénéfice des solutions alternatives. Ceci devrait permettre de réduire les quantités de vivres importées dans la région des Grands Lacs et amener les intervenants à compter davantage sur les achats locaux lorsque des programmes d'assistance alimentaire s'imposent. A l'heure actuelle, il existe peu de données permettant de comparer le rapport coût-efficacité des différentes interventions. Il conviendrait donc de mettre au point des méthodes simples de mesure du rapport efficacité-coût pouvant être adoptées par toute une série d'organisations. Des donateurs tels que ECHO (Office humanitaire de la Communauté européenne) et ACDI, qui ont traditionnellement mis l'accent sur la rentabilité, pourraient prendre l'initiative.

Matérialiser le contiguum urgence-développement

Dans de nombreux cas, l'aide qui sauve la vie des gens devrait s'associer aux efforts pour sécuriser leurs moyens d'existence, mais des contraintes structurelles et organisationnelles s'y opposent. Les intervenants auraient intérêt à surmonter ces contraintes et à consacrer davantage d'efforts à l'élargissement des projets de développement afin qu'ils puissent toucher des dizaines de milliers de personnes.

Plaidoyer sur les questions de politique, d'accès et de droit humanitaire

La sécurité alimentaire dans les régions de conflit des Grands Lacs ne sera jamais assurée en l'absence d'un changement d'attitude à long terme vis-à-vis du droit international humanitaire, des droits fondamentaux des civils lors des conflits, des obligations des gouvernements à protéger leurs citoyens et à leur garantir une certaine qualité de vie, des droits d'accès à l'aide humanitaire.

Annexe 1

Le détail des études de cas

Province du Bujumbura rural, Burundi (1999–2001)

Diagnostics et évaluations

Du fait de l'insécurité, des études détaillées de la sécurité alimentaire n'ont pu être menées et même les chiffres de la démographie étaient difficiles à établir. Certains sites étaient tout simplement inaccessibles. Des évaluations inter-organisations rapides ont été menées en 1999. Le PAM a réalisé des évaluations d'un jour de l'économie des ménages tout au long de la période 1999-2001.⁵⁰ Toutes les données ont été mises à la disposition des différents intervenants. Certaines organisations humanitaires ont essayé, en 1999, de mener une étude sur la nutrition en dépit des problèmes de sécurité, mais des désaccords méthodologiques sont survenus. Une autre tentative a eu lieu en 2001, mais il a fallu plus de deux mois pour achever les travaux sur le terrain à cause de l'insécurité. Les données collectées n'ont pas été jugées suffisamment fiables pour servir de base à une politique d'intervention relative à la nutrition.

Analyse des moyens d'existence

Bujumbura rural est très peuplé, avec une économie agricole fortement influencée par les zones périurbaines. Par le passé, la ville de Bujumbura offrait des débouchés pour les récoltes de plus grande valeur, ainsi que des possibilités importantes d'emploi non agricole. Les exploitations sont de petite taille et, pendant la guerre, la province a connu la perte du cheptel (par le pillage et les ventes), la perte des revenus du café suite à l'abandon des jardins à cause de l'insécurité et l'interruption des activités de pêche. Les déplacements ont eu lieu juste avant les semailles et, la liberté de circulation étant sérieusement restreinte, la plupart des paysans ont perdu la récolte de janvier 2000. Même en l'an 2000, beaucoup d'entre eux ne pouvaient se rendre que deux ou trois fois par semaine dans leurs champs les plus proches, d'où l'on volait les récoltes. Un tiers environ des ménages n'a rien récolté en juin 2000. Les champs éloignés ont été abandonnés et les DÉPLACÉS ont essayé d'acheter ou de louer des terres plus près des camps. Les gens ont perdu l'accès aux marchés et aux emplois en ville, à cause de l'insécurité et de la flambée des coûts du transport. Une évaluation révèle que les « pauvres » (dont le nombre a doublé pour atteindre la moitié de la population) gagnent seulement 16\$ par mois, 50% du seuil minimum de subsistance, même quand trois membres d'un ménage travaillent.

District de Gulu, nord de l'Ouganda (2001–2003)

Diagnostics et évaluations

Plusieurs évaluations ont été réalisées depuis 1999.⁵¹ Le PAM commence, en 2000, à évaluer systématiquement les

besoins alimentaires d'urgence (EFNA). Des enquêtes sur la nutrition et la mortalité ont été menées régulièrement, mais leur utilité a été entamée par des désaccords relatifs aux conclusions.⁵² PAM/UNICEF a également réalisé des évaluations rapides (qui n'ont pas été publiées) dans certains camps. Le taux de mortalité infantile a atteint 5,7/10.000 enfants par jour,⁵³ ce taux chez les enfants de moins de 5 ans (U5M) étant de 290/10.000, plus de deux fois la moyenne nationale.⁵⁴ Le taux d'infection au VIH est de 11,9%, soit plus du double de la moyenne nationale.⁵⁵ Il n'y a pas d'information sur d'éventuelles évaluations des besoins en semences, à part une ONG ayant entrepris des recherches qu'elle a utilisées pour orienter sa programmation.⁵⁶

Analyse des moyens d'existence

Du fait du conflit, l'économie repose de moins en moins sur l'agriculture et, en 2003, les trois-quarts des ménages n'ont même pas une chèvre. Les personnes ayant un emploi (essentiellement dans le secteur public) ou une activité commerciale sont mieux loties, ce qui est également le cas des anciens propriétaires de la zone des camps, qui cultivent des parcelles de 0,5–1 ha (ces agriculteurs représentent 10% environ de la population). Un groupe intermédiaire (20% environ) cultive des parcelles de 0,2–0,5ha et/ou gère de petites entreprises telles que le transport en bicyclette, tandis que la classe pauvre, obligée d'emprunter ou de louer de petites parcelles (0,1–0,2 ha), est devenue majoritaire (60–70% de la population). Les ménages les plus touchés par l'insécurité alimentaire (5–10% de la population) sont ceux qui n'ont pas beaucoup de membres valides.

Le taux global de malnutrition aiguë oscille entre 5% et 15% depuis 1998, mais une évaluation rapide a pourtant constaté des taux de presque 30% dans un camp après l'interruption de l'approvisionnement en aide alimentaire. Étonnamment, la malnutrition s'avère être plus répandue dans certains camps ayant davantage d'accès à la terre.

District de Kasese, Ouganda (1996–2000)

Diagnostics et évaluations

Il n'existe pas de documentation sur d'éventuelles évaluations des moyens d'existence des DÉPLACÉS dans les camps ou au sein des communautés d'accueil. Une étude sur la nutrition a été menée, essentiellement dans des villages bien établis, mais seul un petit pourcentage des personnes enquêtées étaient déplacées. La seule évaluation des moyens d'existence à être documentée⁵⁷ correspond à une opération de formation réalisée après le retour des DÉPLACÉS, examinant rétrospectivement l'économie des ménages dans les communautés d'accueil

en 1998. Il n'existe pas de registres agréés du nombre de DÉPLACÉS ; les estimations vont de 45.000 à 280.000.

Analyse des moyens d'existence

Compte tenu de l'absence d'études, les moyens d'existence des ménages dans la zone sont peu connus. On ne peut pas dire grand-chose sur les contraintes et vulnérabilités : l'accès à la terre et/ou aux possibilités d'emploi et la disponibilité de main-d'œuvre au sein des ménages sont sans doute des éléments importants.

Nord-Kirundo, nord du Burundi (2000–janvier 2001)

Diagnostics et évaluations

Une étude de la sécurité alimentaire a été réalisée en août 2000,⁵⁸ une mission de suivi (évaluation de l'impact de l'aide alimentaire) ayant lieu en 2001.⁵⁹ Des enquêtes sur la nutrition ont révélé un taux global de malnutrition aiguë de respectivement 13% (janvier 1999), 7,3% (novembre 1999) et 6,8% (septembre 2000).

Analyse des moyens d'existence

La plupart des gens ont accès à un maximum de trois-quarts d'hectare, compte tenu de la forte pression démographique (220 hab./km²).⁶⁰ Les « très pauvres » (15% de la population) ont moins d'un demi-hectare. Les rendements ont baissé du fait de la surexploitation des terres marginales et de l'incapacité à utiliser les matières organiques (à cause de la perte du cheptel et parce que les paysans sont obligés de s'en servir pour les jardins caféiers) pour protéger les sols. Compte tenu de cela et de la pénurie de terres, la moitié environ de la population ne produit que le tiers de sa propre nourriture, essentiellement des patates et du manioc, et compte essentiellement sur la vente de main-d'œuvre. Les plus pauvres sont souvent rémunérés en nourriture. Les ménages à revenus intermédiaires (25–35% de la population) et les 'riches' (10–15%), qui possèdent des champs beaucoup plus grands (3ha de terres cultivées), se rapprochent davantage de l'autosuffisance alimentaire et s'adonnent au commerce. Les prix au producteur sont généralement faibles. Quelques commerçants ont la mainmise sur la commercialisation et les ménages plus pauvres sont contraints de vendre la plus grande partie de leurs récoltes tout de suite à faible prix ou au rabais. Lors des ventes avant la récolte, le droit à la récolte est cédé au prix réduit avant que celle-ci ne mûrisse ; c'est comme si l'on empruntait de l'argent à un taux d'intérêt allant jusqu'à 8.400%.

La perte du cheptel à compter de 1993 a perturbé les systèmes d'agriculture mixte. Il y a des signes de redressement, en 2000, près de la moitié des ménages possédant une vache. Cependant, les autres possèdent à peine deux chèvres. A cause de la sécheresse, les ménages dans le groupe à revenus intermédiaires perdent, en 2000, la plus grande partie des revenus qu'ils ont l'habitude de

tirer du commerce et de la vente de produits agricoles. Il sont donc obligés de compter sur la vente de bétail pour gagner 30 \$ par mois (environ deux fois le revenu des pauvres). La proportion de leurs dépenses consacrées à la nourriture augmente de 150% entre juin 2000 et janvier 2001. Les « pauvres » réussissent tout juste à subvenir à leurs besoins grâce à des stratégies de dernier recours (dont la vente de leurs chèvres).

Masisi Est, Nord-Kivu, DRC (1999–2003)

Diagnostics et évaluations

SC-UK a étudié l'économie des ménages en 1999 et 2002. WVI et Asrames ont réalisé des évaluations respectivement en 2001 et 2003.⁶¹ Une étude des moyens d'existence a également été commandée par SC-UK, mettant l'accent sur la terre.⁶² L'un des intervenants a entrepris une évaluation de l'impact d'un projet de construction de routes.⁶³ Plusieurs enquêtes nutritionnelles ont été menées par SC-UK, WVI et MSF-H (en septembre 2001, mai 2002, octobre 2002, avril, mai et octobre 2003).

Analyse des moyens d'existence

Compte tenu du système de maîtrise foncière, les « pauvres » (40–50% de la population) cultivent seulement un quart ou un tiers d'hectare et vendent de la main d'œuvre pour compléter les récoltes. Par ailleurs, faute de sécurisation foncière, il n'y a pas d'investissement dans la conservation et la fertilité des sols. Les rendements sont donc faibles, d'autant plus que le nouveau virus de la mosaïque du manioc a commencé à sévir. Le déplacement de nombreux propriétaires de grand cheptel a permis à certaines personnes, en 1999, de mettre en culture des pâturages abandonnés. Les ménages à revenus intermédiaires (30–35% de la population en 1999) embauchent de la main-d'œuvre pour travailler leurs champs (généralement de 2 ha environ) et s'adonnent au commerce. En 2000, la hausse rapide du prix du coltan attire beaucoup de jeunes vers les mines, où ils restent en dépit de la chute du prix en 2001.⁶⁴

Grâce au redressement relatif entre 1999 et 2002, le nombre de têtes de bétail augmente, pour atteindre, dès 2003, 10% environ de son niveau d'avant 1993. En 2002, les pauvres ne sont déjà plus majoritaires, cédant la place au groupe économique intermédiaire. Ils parviennent à produire une partie plus importante de leur propre nourriture (70% au lieu de 60%) et la rémunération du travail par la nourriture est devenue peu courante.

En plus des entraves à la sécurité des moyens d'existence mentionnées au chapitre 2, une étude⁶⁵ a également identifié l'importation d'aide alimentaire par les donateurs comme facteur de réduction du prix au producteur. En 2002, le revenu monétaire des pauvres ne dépasse pas le niveau de 1999 : 160 \$ par ménage et par an. Il existe peu de sources de revenus dans la zone, si ce n'est le travail rémunéré ou la vente d'une partie des récoltes à faible prix. La production de charbon de bois, l'exode saisonnier vers

les villes, la migration vers les mines et la réduction des dépenses de santé et d'éducation sont autant de stratégies d'adaptation signalées. Suite à l'introduction d'un nouveau système de paiement des frais scolaires (exigibles désormais en espèces plutôt qu'en bière), les ménages pauvres sont moins nombreux à scolariser leurs enfants.⁶⁶

Les enquêtes nutritionnelles constatent un taux global de malnutrition modérée et grave (marasme) allant de 3% à 9% chez les enfants de moins de cinq ans, mais les taux de kwashiorkor sont exceptionnellement élevés (3–11%).

Ville de Goma, RDC (février–juillet 2002)

Diagnostiques et évaluations

Les autorités provinciales ont effectué un diagnostic des besoins⁶⁷ mais les intervenants n'en ont pas tenu compte – ils ont demandé des quantités de nourriture qui auraient permis de nourrir l'ensemble de la population de 400.000 habitants pendant 18 mois. Les besoins des personnes déplacées ont été évalués.⁶⁸ SC-UK a réalisé une évaluation de l'économie des ménages dans le mois suivant l'éruption (SC-UK 2002), évaluation dont les termes de référence ont englobé la situation économique d'ensemble au lieu de se concentrer sur la destruction de l'infrastructure et des maisons. Des missions de suivi et des évaluations d'impact ont été menées par SC-UK et par le DEC (DEC 2002, 2003).

Analyse des moyens d'existence

Avant la crise, les ménages pauvres (15–25% de la population) dépendent couramment du revenu – tiré du micro-commerce ou du travail journalier des femmes – d'une seule personne. Le ménage tout entier ne gagne que 25–50\$ par mois, dont la moitié est dépensée en nourriture. S'ils ont du capital, les gens peuvent gagner beaucoup plus grâce à l'expansion des échanges : avec 50–100 \$ de capital (35–40% de la population) et deux membres actifs, un ménage peut gagner 50–90 \$ par mois, soit le revenu d'un enseignant ou du ménage d'un manœuvre masculin. S'il a plus de 150 \$ (15–25%), un ménage peut gagner 100–150 \$ par mois, un revenu semblable à celui d'un artisan spécialisé.

La baisse du revenu des ménages suite à l'éruption du volcan touche l'ensemble des habitants, qu'ils soient ou non déplacés. L'économie urbaine s'avère être plus résistante que les économies rurales, avec un éventail plus large d'options économiques et un rendement plus rapide du travail.

Banlieue de Bunia, District d'Ituri, RDC (2003)

Diagnostiques et évaluations

Une étude de l'économie des ménages en octobre 2003 fait suite à une évaluation rapide en juillet 2003.⁶⁹ Cette étude n'a pas porté sur le camp près de la caserne MONUC parce que ses habitants recevaient sensiblement plus d'aide humanitaire. En 2003, OCHA a recensé les personnes déplacées.

Analyse des moyens d'existence

En octobre 2003, l'accès aux champs dans la zone périurbaine du sud est encore limité par l'insécurité ; à la place, les gens cultivent de petites parcelles de 0,1–0,2ha autour de leurs maisons en ville. Les administrateurs locaux ont exproprié des terres appartenant à la population (essentiellement d'ethnie Lendu) du sud pour les vendre aux propriétaires plus aisés (Hema) de bovins du nord. Compte tenu de ces deux facteurs, de nombreuses personnes comptent presque exclusivement sur le marché pour se nourrir, du moins en attendant la récolte des cultures maraîchères début 2004.

Les habitants du sud (qui ne peuvent pas facilement se rendre au pôle commercial dans le nord) ont moins de possibilités d'emploi. Les journaliers (30–35% de la population) peuvent gagner 30–90 \$ /mois, les artisans et les petits commerçants (45–65%) de 60 à 120 \$. Ces derniers disposent généralement d'un fonds de roulement d'environ 100–200 \$. La plupart des ménages dépensent un peu plus de la moitié de leurs revenus nets en nourriture. Les dépenses consacrées aux services et aux articles ménagers sont extrêmement limitées, à cause de l'aide humanitaire et des économies volontaires.

Notes

- 1 J. SEAMAN, P. CLARKE, T. BOUDREAU et J. HOLT, *The Household Economy Approach: A Manual for Practitioners*, SC(UK), 2000.
- 2 PAM, *Rapport d'évaluation (approche HEA) au site Ruyaga, Commune Kanyosha, Province Bujumbura Rural*, mars 2000; PAM, *Rapport d'évaluation de l'économie alimentaire dans le site de Nyabibondo, commune Kanyosha, province Bujumbura rural*, avril 2000; PAM, *Rapport d'évaluation rapide aux sites Kavumu et Muyaga (zone Muyira, commune Kanyosha, Bujumbura Rural)*, février 2000; PAM, *Rapport d'évaluation rapide au site de Kigezi, Commune Isale, Province Bujumbura Rural*, avril 2000; PAM, *Rapport d'évaluation (approche FEA) au site Kabezi, Commune Kabezi, Province Bujumbura Rural*, mars 2000.
- 3 ACF-USA, *Gulu Food Security Assessment: Understanding Vulnerability in the Gulu Context*, 1999; ACF-USA, *Nutritional Anthropometric Survey: Children Under 5 Years Old, Gulu District – Uganda*, 2001; ACF-USA, *Nutritional Survey in IDP Camps Gulu Districts Northern Uganda*, 2003; ACF-USA, *Food Security Assessment Gulu IDP Camps*, 2003; CRS Rapport de base (Gulu), 2002; Ugandan Ministry of Health [Ministère de la santé, Ouganda], *STD/HIV/AIDS Surveillance Report*, juin 2003; Gouvernement local du district de Gulu, *Gulu District Development Plan, 2002/3–2004/5*, 2002; SC(UK), *Conflict and Hunger: An Economic Study of Food Security in IDP Camps in Gulu District*, 2003; WFP/UNICEF, *Summary of the Nutrition and Health Assessment in the Internally Displaced Persons Camps in Gulu District*, septembre–octobre 2003.
- 4 ACF-USA, *Gulu Food Security Assessment: Understanding Vulnerability in the Gulu Context*, 1999.
- 5 WFP [PAM], *Protracted Relief and Recovery Operation – Uganda 10121.0*, décembre 2001; WFP [PAM], *Budget Increase to Protracted Relief and Recovery Operation – Uganda 10121.00*, avril 2003.
- 6 Gouvernement local du district de Gulu, *Gulu District Development Plan, 2002/3–2004/5*, 2002; SC(UK), *Conflict and Hunger: An Economic Study of Food Security in IDP Camps in Gulu District*, 2003; ACF-USA, *Nutritional Survey in IDP Camps, Gulu District, Northern Uganda*, 2003; ACF-USA, *Food Security Assessment, Gulu IDP Camps*, 2003.
- 7 WFP [PAM], *Budget Increase to Protracted Relief and Recovery Operation – Uganda 10121.00*, avril 2003.
- 8 SC(UK), *Household Economy Assessment in Kasese*, 2000; J. TUMWINE, *Nutrition Status of Children in Kasese District, Western Uganda*, SC(UK), septembre 1998.
- 9 SC(UK), *Narrative Interim Report Form 30 June 2001*, Framework for Partnership Agreement [Accord cadre de partenariat].
- 10 TUMWINE, *Nutrition Status of Children in Kasese District*.
- 11 SC(UK) et PAM, *Evaluation de l'économie alimentaire des ménages dans la région naturelle du Bugesera, Burundi*, août 2000; PAM/SC(UK), *Evaluation de l'impact de l'aide alimentaire sur l'économie alimentaire des ménages de la région naturelle du Bugesera, et prévisions jusqu'à la récolte de la saison B*, février 2001; Oxfam-GB, *Value Chains or Slave Chains? An Economic Analysis of Crisis in the Coffee Sector in Burundi*, 2002; Oxfam, *Trying to Understand Malnutrition: An Analysis of Why Children Are Underweight in Gitega Province, Burundi*, 2001.
- 12 SC(UK) et PAM, *Evaluation de l'économie alimentaire des ménages dans la région naturelle du Bugesera, Burundi*, août 2000.
- 13 WFP [PAM], *Protracted Relief And Recovery Operation Great Lakes Region 6077.00: Food Aid for Relief and Recovery in the Great Lakes Region*, août 1999 à juillet 2001; WFP [PAM], *Protracted Relief and Recovery Operation Great Lakes Region 6077.00*, décembre 1998; PAM/SC(UK), *Evaluation de l'impact de l'aide alimentaire sur l'économie alimentaire des ménages de la région naturelle du Bugesera, et prévisions jusqu'à la récolte de la saison B.*, février 2001.
- 14 *Ibid.*
- 15 A. KING et L. ADAMS, *Household Food Economy Assessment: Eastern DR Congo. Food economy zones of South and North Kivu Provinces*, SC(UK), janvier 2000; ASRAMES, *Etude Socio-économique et d'accessibilité aux soins des ménages de la Province du Nord-Kivu/RDC*, mai 2003; Coltan Boom, *Gorilla Bust: The Impact of Coltan Mining on Gorillas and Other Wildlife in Eastern DRC*, Rapport préparé pour le Diane Fossey Gorilla Fund Europe et la Born Free Foundation, mai 2001; PAFEVIC/GEAD/Help the Aged International, *Enquête sur la vulnérabilité des personnes âgées au Nord-Kivu en RDC*, sans date; Koen Vlassenroot, *Household Economy Assessment: Consultancy Visit to North and South Kivu on the Issue of Land Access*, SC(UK), 18 septembre–1er octobre 1999; James M. MBWIKWA, *DRC Cassava Sub-Sector Analysis*, IITA/EARRNET, novembre 2000; Koen VLASSENROOT, *Partage de Terre au Nord et au Sud-Kivu*, SC(UK), octobre 1999; Stephen JACKSON, 'Fortunes of War: The Coltan Trade in the Kivus', in Sarah Collinson (dir.), *Power, Livelihoods and Conflict: Case Studies in Political Economy Analysis for Humanitarian Action*, HPG Report 13 (Londres: ODI, 2003); OCHA, *Chronicles of a Humanitarian Crisis Year 2000*, mars 2001; UN, *DR Congo. Mid-year Review*; SC(UK), *Update of the Household Economy Analysis of the Rural Population of the Plateaux Zone, Masisi, North Kivu, Democratic Republic of Congo*, janvier 2003; WVI, *Food Security Assessment in Masisi Health Zone, DRC*, mai 2002.
- 16 OCHA DRC, *Emergency Response Fund (ERF)*, 2001; UN and Partners, *DRC – Consolidated Inter-Agency Appeal, 2001–2003*; WFP [PAM], *Jan 2004 Information Note on WFP Assistance to Internally Displaced Persons in the Democratic Republic of the Congo*.
- 17 AAA, *Etude de l'impact socio-économique de la réhabilitation de la route Sake–Masisi* (décembre 2002), février 2003; *Update of the Household Economy Analysis of the Rural Population of the Plateaux Zone*.
- 18 Simon LEVINE et Claire CHASTRE, *Une économie nivelée: une évaluation de l'économie des ménages dans la ville de Goma (DRC) après l'éruption du Nyiragongo. Rapport final*, SC(UK), mars 2002; Joel RUCH, *Analyse de l'éruption du volcan nyiragongo du 17 janvier 2002 en République Démocratique du Congo, déroulement et conséquences*, 15 février 2003; ISIG-Goma, *Etude Globale sur la situation des ménages dans la ville de Goma après l'éruption du volcan Nyiragongo le 17 janvier 2002. Rapport d'analyse*, juillet 2003; Denis MASUMBUKO NGWASI et J. M. KATIKATI, *L'éruption du volcan Nyiragongo et son impact sur les populations de Goma. Opinions des personnes déplacées "sans abri" face aux modalités de leur hébergement et réinstallation*, Oxfam-GB, février 2002; Province du Nord-Kivu, Sec. du Conseil de Planification, *Etat lieux de la ville de Goma et identification des actions à entreprendre après l'éruption du volcan Nyiragongo*, 2002; SC(UK), *Enquête sur la pauvreté en milieu urbain. Cas de la ville de Goma*, 2001.
- 19 LEVINE et CHASTRE, *Une économie nivelée*; David THROP, *Evaluation of the Save the Children UK Response to the Eruption of the Nyiragongo Volcano in the DRC in January 2002*, SC(UK), octobre 2002; SC(UK), *Rapport de distribution des kits familiaux dans le cadre de l'aide d'urgence en réponse à la éruption du volcan Nyiragongo dans la ville de Goma*, mars 2002 [?]; UN DRC, *The Mount Nyiragongo Eruption in Goma. Donor Update. United Nations Inter-Agency Response and Funding Requirement*, 12 février 2002; DEC, *The Volcano Eruption in Goma, DRC. Report of a monitoring visit*, avril 2002.

- 20 DEC, *Goma Volcano Appeal: Evaluation Report*, draft, 1 March 2003.
- 21 LEVINE et CHASTRE, *Une économie nivelée*.
- 22 SC(UK), *Report – Rapid Assessment Bunia*, 2003; SC(UK), *'Bunia Free of Weapons' – The Impact of the Ituri Conflict on the Household Economy of the Population of Bunia Town*, décembre 2003; Bunia Town Council [conseil municipal de Bunia], *Population Census Bunia Town 1998–2002*, 2003; OCHA, *Population Census and Evaluation of Population Displacements in Bunia Town (Preliminary Report)*, 2003; J. POTTIER, *Emergency in Ituri, DRC: Political Complexity, Land and Other Challenges in Restoring Food Security*. Mid-(Londres: Département d'Anthropologie, SOAS, Université de Londres, 2003); UN, *DR Congo year Review*, 2003.
- 23 SC(UK), *Report – Rapid Assessment Bunia*.
- 24 NU and Partners, *DRC – Consolidated Inter-Agency Appeal*, 2001–2003.
- 25 *Ibid.*
- 26 L'étude n'a pas pris en compte la pêche et les mines.
- 27 On entend ici par distributions gratuites de vivres les rations générales ou ciblées qui sont données pour pallier l'insécurité alimentaire. Pour les besoins de cette étude, le terme ne s'applique ni aux programmes d'alimentation dans les écoles (que l'on pourrait justifier sur le plan pédagogique) ni aux rations distribuées dans les centres d'alimentation, qui sont examinées séparément.
- 28 WFP[PAM], *A Collaborative Emergency Food Needs Assessment for Uganda*, novembre 2000.
- 29 S. JASPARS et J. SHOHAM, 'Targeting the Vulnerable: A Review of the Necessity and Feasibility of Targeting Vulnerable Households', *Disasters*, vol. 23, no. 4, 1999; A. TAYLOR et J. SEAMAN, 'Targeting Food Aid', draft *Field Exchange* supplement, SC(UK).
- 30 WFP, *Information Note on WFP Assistance to Internally Displaced Persons in the Democratic Republic of the Congo*, janvier 2004.
- 31 Voir E. CLAY et al., *Food Aid and Food Security in the 1990s: Performance and Effectiveness*, Working Paper 113 (Londres : ODI, 1998); E. CLAY, N. PILLAI et C. BENSON, *Food Aid and Food Security in the 1990s: Performance and Effectiveness*, Working Paper 113 (Londres : ODI, 1998); ODI, *Reforming Food Aid: Time To Grasp the Nettle?*, Briefing Paper 1, 2000.
- 32 WFP [PAM], *Protracted Relief and Recovery Operation Great Lakes Region 6077.00*, décembre 1998; WFP [PAM], *Protracted Relief and Recovery Operation Great Lakes Region 6077.00: Food Aid for Relief and Recovery in the Great Lakes Region* (août 99 à juillet 01), janvier 1999.
- 33 C. ELDRIDGE, 'Protecting Livelihoods During Drought: Some Market-related Approaches', in *Humanitarian Exchange*, no. 22, 2002.
- 34 WFP [PAM], *Budget Increase to Protracted Relief And Recovery Operation – Democratic Republic of the Congo 06274.0*, janvier 2003.
- 35 Oxfam, SC(UK), ChristianAid, *No End in Sight*, août 2001.
- 36 CLAY et al., *Food Aid and Food Security in the 1990s*; CLAY, PILLAI et BENSON, *Food Aid and Food Security in the 1990s*; ODI, *Reforming Food Aid*.
- 37 Voir David PEPIATT, John MITCHELL et Penny HOLZMAN, *Cash Transfers in Emergencies: Evaluating Benefits and Assessing Risks?*, Dossier thématique 35 (Londres: ODI, 2001).
- 38 *Disasters*, numéro spécial, 'Beyond Seeds and Tools', vol. 26, no. 4, décembre 2002.
- 39 *Ibid.*
- 40 D. BASHIR, *Analyse d'impact: la sécurité alimentaire au Burundi suite à la distribution de semences et des outils pendant les saisons 99A et 99B*, ChristianAid, 1999.
- 41 Voir 'Wealth, Health and Knowledge: Determinants of Malnutrition in North Wollo, Ethiopia', SC(UK), 2002.
- 42 Sans oublier que la sécurité alimentaire n'est pas le seul enjeu à prendre en considération quand il s'agit de décider de l'opportunité de construire une route (impact sur l'environnement, ...).
- 43 TON DE KLERK, 'Income-generation in Post-conflict Situations: Is Micro-finance a Useful Strategy?', *Humanitarian Exchange*, no. 22, novembre 2002.
- 44 J. DARCY et C.-A. HOFMANN, *According to Need? Needs Assessment and Decision-making in the Humanitarian Sector*, Rapport HPG 15 (Londres: ODI, 2003).
- 45 J. MACRAE et A. ZWI, *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies* (Londres: Zed, 1994); J. MACRAE (dir.), *Uncertain Power: The Changing Role of Official Donors in Humanitarian Action*, Rapport HPG 12 (Londres: ODI, 2002).
- 46 A. JEFFERYS, 'Giving Voice to Silent Emergencies', *Humanitarian Exchange*, no. 20, mars 2002.
- 47 Plusieurs dossiers ont été rédigés par le groupe de travail sur les moyens d'existence et les conflits chroniques (ODI). Pour les évaluations, voir Susanne JASPARS et Jeremy SHOHAM, 'Targeting the Vulnerable: A Review of the Necessity and Feasibility of Targeting Vulnerable Households', *Disasters*, vol. 23, no. 4, 2002; Kate LONGLEY et Dan MAXWELL, *Livelihoods, Chronic Conflict and Humanitarian Response: A Review of Current Approaches*, Natural Resource Perspectives 89 (Londres: ODI, 2003).
- 48 LONGLEY et MAXWELL, *Livelihoods, Chronic Conflict and Humanitarian Response*; Sarah COLLINSON (dir.), *Power, Livelihoods and Conflict: Case Studies in Political Economy Analysis for Humanitarian Action*, HPG Report 13 (Londres: ODI, 2003).
- 49 Sphere, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, 2004.
- 50 PAM, *Rapport d'évaluation (approche HEA) au site Ruyaga*, mars 2000; PAM, *Rapport d'évaluation de l'économie alimentaire dans le site de Nyabibondo*, avril 2000; PAM, *Rapport d'évaluation rapide aux sites Kavumu et Muyaga*, février 2000.
- 51 ACF-USA, *Gulu Food Security Assessment*; ACF-USA, *Food Security Assessment Gulu IDP camps*, 2003; SC(UK) *Report – Rapid Assessment Bunia*, 2003; CRS, *Baseline Report (Gulu)*, 2002.
- 52 ACF-USA, *Gulu Food Security Assessment*; ACF-USA, *Nutritional Anthropometric Survey: Children Under 5 Years Old, Gulu District – Uganda*, 2001; WFP/UNICEF, *Summary of the Nutrition and Health Assessment in the Internally Displaced Persons Camps in Gulu District*, septembre–octobre 2003.
- 53 ACF-USA, *Nutritional Survey in IDP Camps Gulu Districts Northern Uganda*, 2003; ACF-USA, *Food Security Assessment Gulu IDP Camps*, 2003.
- 54 WFP/UNICEF, *Summary of the Nutrition and Health Assessment*.
- 55 Ugandan Ministry of Health [ministère de la Santé, Ouganda], *STD/HIV/AIDS Surveillance Report*, juin 2003.
- 56 *Disasters*, numéro spécial, 'Beyond Seeds and Tools'.
- 57 SC(UK), *Household Economy Assessment in Kasese*, 2000.
- 58 SC(UK) et PAM, *Evaluation de l'économie alimentaire*.
- 59 PAM/SC(UK), *Evaluation de l'impact de l'aide alimentaire*.
- 60 *Ibid.*; SC (UK) et PAM, *Evaluation de l'économie alimentaire des ménages dans la région naturelle du Bugesera, Burundi*, août 2000.
- 61 KING et ADAMS, *Household Food Economy Assessment*; SC(UK), *Update of the Household Economy Analysis of the Rural Population of the Plateaux Zone*; WVI, *Food Security Assessment in Masisi Health Zone*; ASRAMES, *Etude Socio-économique et d'accessibilité aux soins des ménages de la Province du Nord-Kivu/RDC*.
- 62 VLASSENROOT *Household Economy Assessment*.
- 63 AAA, *Etude de l'impact socio-économique de la réhabilitation de la route Sake–Masisi*.
- 64 JACKSON, 'Fortunes of War'.
- 65 WVI, *Food Security Assessment in Masisi Health Zone*.
- 66 SC(UK), *Update of the Household Economy Analysis of the Rural Population of the Plateaux Zone*.
- 67 Sec. du Conseil de Planification, *Etat lieux de la ville de Goma*.
- 68 PAM *Rapport d'évaluation rapide aux sites Kavumu et Muyaga*.
- 69 SC(UK), *Report – Rapid Assessment Bunia*; SC(UK), *'Bunia Free of Weapons'*.

Reseau des Pratiques et Politiques Humanitaires

Le réseau des pratiques humanitaires est un forum indépendant pour l'échange d'informations, d'analyses et d'expérience entre les agents de terrain, gestionnaires et décideurs du secteur humanitaire.

Le HPN vise à améliorer la performance de l'action humanitaire en contribuant à l'apprentissage individuel et institutionnel.

Le HPN a pour activités principales :

- La diffusion d'une série de publications spécialisées : le bulletin *Echange humanitaire*, les dossiers thématiques et les revues sur l'état des connaissances
- L'opération d'un site Internet
- L'organisation de séminaires et d'ateliers réunissant praticiens, décideurs et analystes.

Les membres et le public cible du HPN sont des particuliers et des organisations œuvrant dans l'action humanitaire. Ils se trouvent dans 80 pays du monde entier et travaillent au sein d'ONG du Nord et du Sud, d'organisations de l'ONU et d'autres organismes multilatéraux, de services gouvernementaux et d'organismes donateurs, d'institutions universitaires et de bureaux d'études. Les publications du HPN sont rédigées par un éventail tout aussi large de collaborateurs.

Le HPN relève institutionnellement du Groupe de travail sur les politiques humanitaires (HPG) au sein de l'Overseas Development Institute (ODI), une cellule de réflexion indépendante se penchant sur les politiques humanitaires et de développement. Les publications du HPN, qui reflètent les recherches et le travail de toute une série de particuliers et d'organisations, sont diffusées par le HPN afin d'encourager et de faciliter l'échange des connaissances dans le secteur. Les propos et opinions exprimés dans les publications du HPN ne sont pas, ne reflètent pas forcément ceux du groupe de travail sur les politiques humanitaires ou de l'Overseas Development Institute.

Son soutien financier provient de donateurs institutionnels (AusAID, ACIDI, DANIDA, DFID, Coopération irlandaise, MFA Pays-Bas, SIDA, USAID), d'organisations non-gouvernementales (Croix-Rouge britannique, CAFOD, Concern, MSF, Oxfam, Save the Children (UK), World Vision) et d'organisations de l'ONU (PAM).

Réseau des pratiques humanitaires (HPN)
Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
Royaume-Uni

Tél: +44 (0)20 7922 0331/74
Fax: +44 (0)20 7922 0399
Email: hpn@odi.org.uk
Site: www.odihpn.org