



Bruxelles, le 3.10.2012
COM(2012) 586 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**L'APPROCHE DE L'UE SUR LA RÉSILIENCE:
TIRER LES LEÇONS DES CRISES DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

L'APPROCHE DE L'UE SUR LA RÉSILIENCE: TIRER LES LEÇONS DES CRISES DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

1. LA NÉCESSITÉ DE PRENDRE EN COMPTE LA VULNÉRABILITÉ CHRONIQUE

Les crises alimentaires récentes et récurrentes dans la région du Sahel et dans la Corne de l'Afrique, où plus de 30 millions de personnes souffrent de la faim, ont mis en lumière la nécessité d'élaborer une approche systématique à long terme en vue de renforcer la résilience des pays et des populations vulnérables.

Dans de nombreuses parties du monde, les effets des chocs économiques, de la hausse et de la fluctuation des prix des denrées alimentaires, de la pression démographique, du changement climatique, de la désertification, de la dégradation de l'environnement, de la pression sur les ressources naturelles, de l'inadéquation des systèmes de régime foncier, d'un manque d'investissement dans l'agriculture, ont augmenté l'exposition aux risques, notamment aux risques naturels. Les conséquences de ces tendances mondiales se manifestent par l'augmentation du nombre et de l'intensité des catastrophes naturelles et des crises. Les ménages les plus pauvres sont les plus vulnérables et, dans de nombreux cas, cette vulnérabilité est aggravée par l'instabilité politique et les conflits. Dans le cas de l'insécurité alimentaire, en dépit de certains progrès, un milliard de personnes souffrent encore de la faim et la question est particulièrement aiguë dans les zones arides où la majeure partie de la population dépend directement de l'agriculture et du pastoralisme.

L'UE est l'un des premiers donateurs au monde fournissant une assistance visant à assurer la survie des personnes touchées par différentes crises. Au cours des dernières années, les demandes de ce type d'assistance ont fortement augmenté, dépassant largement les ressources disponibles. Cette aide est indispensable, mais elle vise essentiellement à faire face aux situations d'urgence et doit être complétée par un soutien aux populations exposées à certains risques à résister, à faire face et à s'adapter à des événements indésirables répétés et à des crises de longue durée.

Renforcer la capacité de résistance est une œuvre de longue haleine qui doit être fermement enracinée dans les politiques nationales et dans la planification. Elle fait partie du processus de développement et un développement véritablement durable devra s'attaquer aux causes profondes des crises récurrentes et non se limiter à leurs conséquences. Travailler avec les populations vulnérables en vue d'améliorer leur résilience constitue également un élément fondamental de la réduction de la pauvreté qui est l'objectif ultime de la politique de développement de l'UE, comme cela a été réaffirmé par cette dernière dans le cadre du programme pour le changement¹.

Les stratégies en matière de résilience devraient contribuer à différentes politiques, en particulier dans le domaine de la sécurité alimentaire², de l'adaptation au changement

¹ COM(2011) 637, tel qu'approuvé par les conclusions du Conseil du 14 mai 2012.

² COM(2010) 127 final.

climatique³ et de la réduction des risques de catastrophes (RRC)⁴. Dans ce contexte, l'UE a toujours soutenu les programmes de prévention des crises et de préparation à celles-ci dans les pays les plus vulnérables et a reconnu qu'il était nécessaire d'intégrer la RRC et l'adaptation au changement climatique, notamment au sein de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

Il est rentable d'investir dans la résilience. Pour les personnes concernées en particulier, non seulement il est préférable de s'attaquer aux causes profondes des crises répétées, plutôt que de ne réagir qu'aux conséquences de celles-ci, mais c'est également moins onéreux. Alors que le monde subit un ralentissement de l'activité économique et budgétaire, les budgets tant des pays partenaires que des donateurs sont soumis à une forte pression les obligeant à prouver qu'ils obtiennent les meilleurs résultats possibles avec les fonds mis à leur disposition.

En réponse aux crises alimentaires de grande ampleur en Afrique, la Commission a récemment pris deux initiatives: soutenir la résilience de la Corne de l'Afrique (SHARE)⁵ et l'«Alliance globale pour l'initiative résilience Sahel» (AGIR)⁶. Elles définissent une nouvelle approche pour renforcer la résilience des populations vulnérables.

L'objet de la présente communication est d'utiliser les leçons tirées de ces expériences pour améliorer l'efficacité de l'aide de l'UE visant à réduire la vulnérabilité des pays en développement exposés aux catastrophes en faisant de la résilience un objectif central.

En outre, la présente communication vise à contribuer au débat international sur l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la résilience au sens large, notamment dans le cadre du G8, du G20, du comité de la sécurité alimentaire mondiale, de l'initiative pour le renforcement de la nutrition (Scaling up Nutrition, SUN), des négociations des conventions de Rio⁷ et de l'Alliance mondiale pour la Corne de l'Afrique.

³ COM(2009) 147 final. Livre blanc intitulé «Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen.»

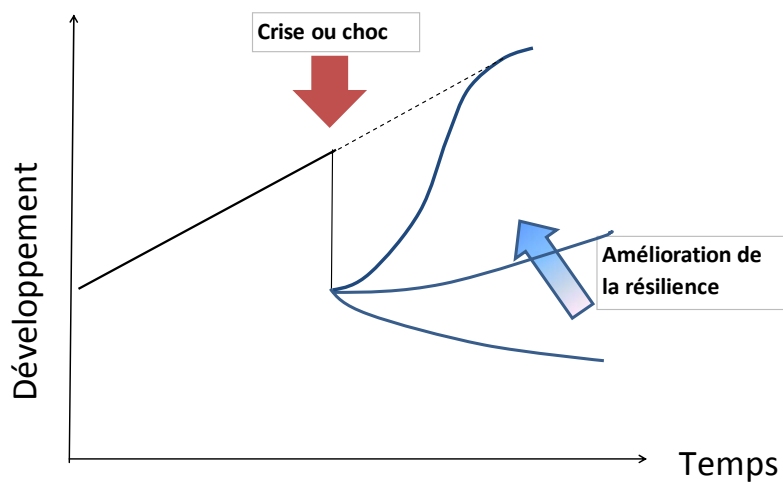
⁴ Stratégie de l'UE visant à contribuer à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement [COM(2009) 84 du 23.2.2009]. Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité: s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles [COM(2007) 643 du 25.10.2007].

⁵ Document de travail des services de la Commission SEC(2012) 102 du 11 avril 2012.

⁶ Alliance globale pour l'initiative résilience Sahel - <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/613&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>.

⁷ Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, convention des Nations unies sur la diversité biologique et convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification.

2. LE PARADIGME DE LA RÉSILIENCE



	Tolérance / Résistance	Rétablissement Récupération
Préparation Prévention		
Enquête / analyse / enseignements tirés		

Adapté du panel de Montpellier – «Croissance de la résilience: opportunités pour l'agriculture africaine», mars 2012

La résilience est la capacité d'une personne physique, d'un ménage, d'une communauté, d'un pays ou d'une région à résister, à s'adapter et à récupérer rapidement à la suite de crises et de chocs.

La notion de résilience a deux dimensions: la force intrinsèque d'une entité, à savoir une personne physique, un ménage, une communauté ou une structure plus importante, à mieux résister aux crises et aux chocs, et la capacité de cette entité à rebondir rapidement après l'impact.

Pour renforcer la résilience (et réduire la vulnérabilité), il convient donc soit d'accroître la force de l'entité, soit de réduire l'intensité de l'impact, ou les deux. Il est nécessaire d'adopter **une stratégie multiforme** et une perspective systémique élargie visant tant à réduire les multiples risques de crise qu'à améliorer, dans le même temps, les mécanismes de réaction et d'adaptation rapides aux niveaux local, national et régional. **Le renforcement de la résilience** se situe à la charnière de l'aide humanitaire et de l'aide au développement.

Le renforcement de la résilience nécessite une **approche à long terme**, fondée sur l'atténuation des causes sous-jacentes propices aux crises et l'amélioration des capacités afin de mieux gérer les incertitudes et les changements à venir.

3. L'EXPÉRIENCE DE L'UE EN MATIÈRE DE RÉSILIENCE ET DE CRISES ALIMENTAIRES EN AFRIQUE

En Afrique subsaharienne, les ménages, les communautés et les pays les plus pauvres ont souffert d'une diminution de leur capacité à se remettre des effets à long terme du changement climatique, notamment des sécheresses fréquentes et intenses, ainsi que des crises économiques et des conflits internes. L'UE a fourni une assistance en matière de crises alimentaires en Afrique pendant de nombreuses années à travers l'aide humanitaire et l'aide au développement. Sur cette base, le programme de l'UE pour le changement permettra de donner la priorité à la coopération dans le domaine de l'agriculture durable, y compris la préservation de services écosystémiques et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, dans le cadre de la future aide de l'UE pour le développement à long terme.

Pour respecter la priorité donnée à la résilience, l'appui au secteur agricole et les politiques nationales et régionales connexes, y compris l'utilisation des terres, devraient non seulement renforcer la production, mais aussi garantir notamment le meilleur fonctionnement des marchés alimentaires et soutenir l'autonomisation des groupes vulnérables et de la société civile.

Dans ce contexte, l'UE élabore et met en œuvre des réponses innovantes aux crises dans la Corne de l'Afrique et dans la région du Sahel, qui devraient apporter des enseignements précieux afin d'élaborer une approche plus systématique et à long terme du renforcement de la résilience des populations touchées. Il est important de reconnaître ici le rôle joué par les femmes dans le processus de renforcement de la résilience des ménages et des communautés touchés par des crises. Dans les pays fragiles et instables où la résilience est souvent la plus faible, il est également important de veiller à ce que les initiatives politiques tiennent compte du lien entre sécurité et développement, encourageant ainsi une approche susceptible de promouvoir la cohérence et la complémentarité des politiques.

3.1. Soutenir la résilience de la Corne de l'Afrique (SHARE)

Un certain nombre de facteurs sont à l'origine de la longue vulnérabilité des moyens de subsistance dans la Corne de l'Afrique. Il s'agit notamment de la croissance démographique et d'un accroissement de la pression sur les ressources, de la pauvreté en milieu rural, d'une faible productivité, de conditions d'échange fragilisées, de l'accès précaire à la terre et à l'eau, de la faiblesse de la gouvernance, de l'insécurité et d'une instabilité géopolitique prolongée. L'UE dispose d'une expérience considérable en ce qui concerne la coopération avec les partenaires de l'aide au développement dans la Corne de l'Afrique dans les domaines de l'agriculture et de la sécurité alimentaire et a acquis une bonne compréhension des approches les plus prometteuses.

La sécheresse qui a frappé la région en 2011 fut la pire de ces 60 dernières années. Elle a constitué un choc qui a transformé une situation précaire en crise (et en Somalie, elle a engendré la famine).

Informée par les alertes émanant des systèmes d'alerte rapide en matière de sécurité alimentaire, l'UE et ses États membres ont collaboré pour mettre au point une réponse adaptée à l'ampleur de la crise:

- un cadre analytique commun pour l'aide humanitaire et l'aide au développement a été élaboré. Il a permis aux acteurs humanitaires et du développement de partir d'une conception commune et de définir des priorités communes;
- en 2011/2012, l'UE a fourni une aide humanitaire d'un montant total de 790 000 000 EUR. À elle seule, la Commission a octroyé 181 000 000 EUR. En complément des actions visant à assurer la survie des populations, cette aide a également posé les jalons du processus de redressement, par exemple par la fourniture d'outils et de semences, l'amélioration de la gestion de l'eau et le repeuplement des troupeaux;
- une augmentation du financement du développement à court terme a été rapidement octroyée afin de soutenir la phase de reprise immédiate. Pour la période 2012-2013, la Commission s'est engagée à fournir 250 000 000 EUR en vue de soutenir la production agricole et l'élevage, la nutrition, la santé du bétail, l'approvisionnement en eau et la gestion des ressources naturelles.

Outre la réponse à court terme, l'UE a mis en place une approche structurée à long terme pour aider les pays et les communautés touchés à se redresser après la sécheresse et à renforcer leur capacité à faire face aux sécheresses à venir. Cette approche comporte:

- un engagement à coopérer avec les partenaires régionaux et à travers eux. L'UE et d'autres bailleurs de fonds bilatéraux aident le secrétariat de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) à renforcer sa capacité et à coordonner et promouvoir des initiatives transfrontières dans des domaines tels que le développement de l'élevage et la gestion des ressources naturelles;
- un engagement à coopérer étroitement avec les autres donateurs actifs dans la région. La communauté des donateurs a mis sur pied une plateforme de coordination

minimale, l'«Alliance mondiale d'action pour la résilience et la croissance»⁸. En coopérant étroitement avec l'IGAD, l'Alliance mondiale constitue un forum permettant de rapprocher les pays partenaires et les donateurs actifs dans le soutien à la résilience face à la sécheresse;

un engagement à long terme pour résoudre les problèmes structurels et renforcer la résilience à long terme. Selon le contexte national et local spécifique, plusieurs thèmes et secteurs seront considérés comme des priorités pour le financement de l'UE au cours de la période 2014-2020. Ces accords pourraient inclure: la santé et le développement du bétail, la gestion des ressources naturelles, la RRC, le commerce national et régional, la nutrition, la gouvernance, la recherche et le transfert de technologie, ainsi que les flux migratoires.

3.2. Agir Sahel: l'Alliance globale pour l'initiative résilience de l'UE (Alliance globale pour l'initiative résilience Sahel)

Au cours des neuf dernières saisons agricoles, le Sahel a été confronté à six crises alimentaires distinctes. La région a souffert de la malnutrition, les indicateurs dépassant largement des niveaux alarmants. Douze millions de personnes sont actuellement exposés à des risques, ce qui représente 20 % de la population. Les femmes et les enfants sont les plus vulnérables aux crises économiques et alimentaires, surtout pendant la période de soudure entre les cycles de récolte.

Des progrès ont été réalisés au cours de ces dernières années en Afrique de l'Ouest grâce au travail des institutions et plateformes existantes, telles que le «Réseau de prévention des crises alimentaires» (RPCA) et le «Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel» (CILSS). Grâce à l'expérience acquise, des approches ont été élaborées afin de mieux faire face aux crises alimentaires. L'amélioration du fonctionnement des systèmes d'alerte précoce a permis aux pays et aux donateurs à mieux anticiper la crise en cours.

Le plan d'action de l'UE pour répondre à la crise de 2012 au Sahel s'élève à environ 500 000 000 EUR (123 000 000 EUR pour l'aide humanitaire et 372 000 000 EUR pour des programmes de développement).

Une approche en trois phases a été conçue en coordonnant étroitement l'aide humanitaire et l'aide au développement de l'UE. Le plan couvre un large éventail d'activités qui vont de l'amélioration de l'accès à la nourriture au soutien aux systèmes d'alerte précoce des pays partenaires, au fonctionnement du marché et à la protection des écosystèmes. Il assure le lien entre les programmes d'aide d'urgence et les programmes de développement, panachant les financements à court terme et à moyen/long terme afin de renforcer la résilience dans le cadre d'une approche intégrée. Faire face à des situations d'urgence tout en investissant dans la résilience nécessite des efforts d'assistance coordonnés – en lien avec les organisations régionales – afin tant d'assurer la cohérence et la complémentarité que de réduire la vulnérabilité aux chocs des ménages les plus pauvres et de s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le partenariat en faveur de l'«Alliance globale pour l'initiative résilience» (AGIR), lancé par la Commission le 18 juin 2012, fournit une feuille de route de la résilience s'appuyant sur les stratégies régionales existantes et les renforçant – telles que la stratégie régionale commune de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union

⁸ L'Alliance couvre la grande Corne de l'Afrique: Éthiopie, Kenya, Ouganda, Somalie, Djibouti, de même que le Soudan et le Soudan du Sud. Le secrétariat est assuré par USAID.

économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS), avec l'aide du club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (SWAC). Un plan d'action régional visant à renforcer la résilience de manière permanente et durable dans la région du Sahel, élaboré par les organisations régionales de l'Afrique de l'Ouest avec le soutien de la communauté des donateurs, sera présenté lors d'une réunion à haut niveau de tous les États concernés qui se tiendra à Ouagadougou au début du mois de décembre 2012.

4. TIRER LES LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE

Les initiatives SHARE et AGIR témoignent d'une amélioration dans la manière dont interagissent l'aide humanitaire et l'aide au développement, augmentant le niveau de l'aide à court terme, facilitant le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD), et démontrant l'engagement de l'UE à agir sur les causes profondes de l'insécurité alimentaire à plus long terme.

Elles se concentrent sur la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne, mais cette approche peut également s'appliquer à d'autres régions et d'autres types de vulnérabilité (par exemple, les régions menacées par des inondations, des cyclones, des tremblements de terre, des sécheresses, des tempêtes et des tsunamis, le changement climatique ou la hausse des prix des produits alimentaires). L'approche retenue a un certain nombre d'éléments communs que l'UE cherchera à reproduire dans les pays en développement les plus vulnérables. Les trois éléments clés constituant cette approche sont détaillés ci-dessous:

- anticiper les crises en évaluant les risques;
- mettre l'accent sur la prévention et la capacité de réaction;
- améliorer la réponse aux crises.

4.1. Anticiper les crises en évaluant les risques

Tant dans la Corne de l'Afrique que dans la région du Sahel, les systèmes d'alerte précoce ont signalé des menaces de crises. Les systèmes d'alerte précoce pour la sécurité alimentaire (tels que l'approche fondée sur le cadre intégré de classification) ont été améliorés, permettant aux pays partenaires et aux institutions régionales d'élaborer une réponse appropriée en amont des crises. De même, des systèmes d'alerte précoce pour d'autres risques, tels que les tsunamis, ou pour d'autres régions, fonctionnent également mieux désormais.

Ces systèmes d'information doivent également être interconnectés avec les initiatives mondiales en la matière, comme le système d'information sur le marché agricole établi dans le cadre du G20.

Il est également nécessaire d'établir un lien plus systématique entre l'information fournie et l'élaboration des politiques et la prise de décisions aux niveaux national et régional. Par exemple, des données telles que la malnutrition (infantile), la production agricole (y compris les stocks) et les marchés (y compris les prix des denrées alimentaires) devraient être mieux intégrées dans les politiques relatives à la sécurité alimentaire et à l'agriculture durable.

Cette démarche devrait se traduire en particulier par des politiques et des processus nationaux d'appropriation tels que le programme détaillé pour le développement de l'agriculture

africaine (PDDAA). Les plans d'investissement prévus dans ce cadre répondent non seulement aux contraintes actuelles, mais anticipent aussi les futurs chocs et crises et aident les pays à les atténuer, à y réagir et à renforcer leur résilience.

Le système d'alerte précoce régional (CILSS/CEDEAO/UEMOA): le réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA) est une plateforme où les pays partenaires, les donateurs, les Nations unies et les organisations de la société civile mettent en commun des informations afin de parvenir à une analyse commune de l'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Il a joué un rôle essentiel en donnant l'alerte dans les premières phases de l'actuelle crise de 2012.

Dans le même esprit, l'UE a mis en place l'Alliance mondiale contre le changement climatique en vue de renforcer le dialogue politique et la coopération avec les pays les plus touchés par ce problème. Les systèmes d'alerte précoce d'information et de gestion des catastrophes sont des éléments importants dans ce contexte.

Systèmes d'alerte précoce au Népal: en août 2010, le niveau des inondations sur la rivière Rapt a dépassé le seuil d'alerte dans la région de Chitwan. Le système d'alerte précoce installé le long de la rivière, grâce à un réseau radiophonique et téléphonique, a permis aux comités de gestion des catastrophes des communautés exposées au risque de déplacer leurs avoirs essentiels et meubles vers des endroits plus en hauteur et plus sûrs. Lorsque l'inondation a atteint les villages, les personnes étaient déjà en sécurité. Le système d'alerte précoce a donc réduit les pertes humaines et matérielles au minimum.

Bangladesh: financement de l'hôpital médical universitaire de Dacca se concentrant sur la gestion des situations d'urgence de masse, notamment les plans d'urgence, le matériel médical, les stocks de médicaments et la formation. Par conséquent, en juin 2010, à la suite d'un incendie qui a entraîné la mort de 120 personnes, l'hôpital a été en mesure de sauver la vie de plus de 250 patients.

ANASE: au niveau régional, la Commission soutient l'AADMER (accord de l'ANASE sur la gestion des catastrophes et la réaction d'urgence à celles-ci) dont l'objectif est de renforcer la résilience et de réduire la vulnérabilité des communautés et des institutions locales grâce à un soutien aux stratégies leur permettant de mieux se préparer aux catastrophes naturelles, de les atténuer et d'y faire face.

4.2. Mettre l'accent sur la prévention et la capacité de réaction

La réponse aux crises dans la Corne de l'Afrique et au Sahel de la part de la communauté internationale et des pays touchés a connu d'importants progrès dans la capacité à faire face aux conséquences des crises. Toutefois, l'importance primordiale de la **prévention** (empêcher qu'une crise ne se produise) et de la **préparation** (veiller à ce qu'une personne physique, un ménage, un pays ou une région soit en mesure de gérer les effets d'un événement indésirable) a également été soulignée.

Il est donc essentiel que:

- sur le long terme, les programmes nationaux et régionaux s'attaquent aux causes profondes de la vulnérabilité. La réduction de la vulnérabilité aux chocs n'est possible que si elle est intégrée dans les politiques de développement des pays partenaires. Pour développer ces processus, il est nécessaire que l'analyse de risques,

y compris la gestion des risques de catastrophes et la gestion des crises alimentaires, soit intégrée dans les politiques nationales/régionales. D'une manière similaire, l'adaptation au changement climatique et les cadres politiques tels que les programmes d'action nationaux d'adaptation devraient également être intégrés dans les politiques nationales;

- **l'expérience acquise dans le cadre d'initiatives telles que SHARE et AGIR ou de projets pilotes réussis** sur la GRC, tels que ceux soutenus par le programme de la Commission de préparation aux catastrophes (DIPECHO) **soit mieux diffusée**. L'un des principaux défis consiste à examiner comment des projets féconds fondés sur les communautés et partant de la base peuvent être mieux pris en compte dans les politiques gouvernementales au niveau national et régional;
- la **gouvernance**, structurée pour la gestion des risques de catastrophes, soit améliorée et les **capacités des parties prenantes renforcées** au niveau local et national. Des structures locales fortes sont essentielles afin d'atténuer les risques et de garantir l'efficacité des efforts de prévention et de préparation ainsi que des opérations de réaction initiale;
- **les partenariats public-privé** soient pleinement utilisés lorsque le contexte s'y prête, comme dans le cadre de la récente initiative du G8 intitulée «Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle».

Dans le cas des crises alimentaires, une approche intégrée pour **lutter contre les causes profondes de l'insécurité alimentaire** est nécessaire. En termes de **disponibilité des denrées alimentaires**, cette approche porte sur la diversification de la production alimentaire, qui peut être freinée par la dégradation de l'environnement et le changement climatique. **L'accès aux produits alimentaires** nécessite que les marchés et les filets de sécurité fonctionnent, tout en notant l'importance des réserves, des régimes d'assurance, des instruments de stockage, de l'accès des agriculteurs au marché et aux services financiers, et des stocks de sécurité. Cela comprend également les investissements dans les infrastructures rurales ainsi que dans la recherche et le transfert de technologie. Dans une perspective à long terme, le soutien à l'agriculture durable est essentiel pour renforcer la résilience de l'Afrique sub-saharienne, où ce secteur emploie 60 % de la population, en particulier les groupes les plus vulnérables.

Le programme établissant un filet de sécurité pour garantir un niveau minimal de production en Éthiopie (PSNP) permet de tirer de précieux enseignements. Il opère des transferts sous forme de denrées alimentaires ou d'espèces vers les ménages les plus vulnérables du pays, en contrepartie de la participation à des travaux publics.

Le PSNP est le plus grand système de transfert social en Afrique sub-saharienne et présente un bon rapport coût-efficacité (environ un tiers du coût) par rapport aux interventions humanitaires.

S'attaquer aux crises latentes de la malnutrition infantile pour réduire la vulnérabilité des adultes de demain: la faim et la malnutrition tuent près de 2,6 millions d'enfants par an. La malnutrition touche un enfant sur trois dans les pays en développement. Souvent, le problème commence avant la naissance en raison de la malnutrition de la mère. La malnutrition est l'une des causes profondes de la vulnérabilité, en particulier pour les enfants jusqu'à l'âge de 2 ans. Elle ralentit le développement physique et intellectuel, réduisant ainsi la capacité des adultes de demain à faire face à des événements adverses. En outre, chaque année, elle coûte à de nombreux pays en développement jusqu'à 2-3 % de leur produit intérieur brut, étendant le cycle de la pauvreté et entravant la croissance économique. L'UE soutient les partenaires dans les efforts qu'ils déploient pour réduire la malnutrition à court et à long terme. Il est nécessaire d'adopter des approches multisectorielles, englobant la santé, l'agriculture, l'eau, l'assainissement, la croissance économique et l'éducation. L'UE soutient le mouvement pour le renforcement de la nutrition (SUN), qui fournit un cadre pour des actions menées sous l'égide des pays partenaires.

Lutter contre la sécheresse sévissant dans le nord du Kenya: 3,7 millions de Kenyans ont eu besoin de toute urgence de nourriture, d'eau potable et d'équipements sanitaires de base au cours de la sécheresse de 2011. Dans le cadre de SHARE, l'UE renforce son aide destinée à stimuler le redressement et à renforcer la résilience, en fournissant une assistance pour rationaliser le système kenyan d'alerte précoce; un appui institutionnel au ministère du nord du Kenya; un soutien à l'autorité nationale de gestion de la sécheresse (NDMA) pour gérer un fonds prévisionnel pour les catastrophes et la sécheresse (NDDCF); en améliorant les capacités des autorités locales à gérer une réaction précoce et en renforçant les projets communautaires visant à garantir les moyens de subsistance en offrant de nouvelles perspectives économiques. Le gouvernement du Kenya doit renforcer les institutions et augmenter les investissements dans les régions arides afin de mieux préparer le pays à modérer l'impact de crises similaires.

4.3. Améliorer la réponse aux crises

Se fondant, entre autres, sur l'expérience acquise dans la Corne de l'Afrique et la région du Sahel, les éléments suivants peuvent aider à améliorer l'impact des réponses aux crises lorsqu'elles éclatent:

- L'élaboration, tant par des acteurs humanitaires que des acteurs du développement, d'un cadre analytique conjoint qui:
 - répertorie les causes profondes de la crise ainsi que l'impact précis sur les populations les plus touchées;
 - évalue les interventions en cours pour déterminer si les causes profondes sont traitées et pour examiner également s'il existe des lacunes dans l'assistance fournie;
 - indique les domaines, tant en termes de secteurs que de régions géographiques, dans lesquels une approche renforcée de la résilience pourrait avoir le plus grand impact;

- définit des priorités stratégiques à court terme (retour rapide à la normale) ainsi qu'à long terme dans le cadre d'une approche cohérente de la résilience.
- Une augmentation des financements à court terme est nécessaire afin de soutenir la **phase de redressement rapide**. Les initiatives récentes mettent en lumière la nécessité d'avoir un degré de flexibilité plus élevé dans la programmation afin de réagir à l'évolution rapide des besoins, sans réduire les activités en cours à moyen/long terme pour lutter contre les causes profondes. De nouvelles modalités d'aide, telles que les fonds fiduciaires de l'UE, devraient être envisagées pour faire face aux situations d'urgence ou postérieures à la phase d'urgence.
- La plupart des grandes crises traversent les frontières. La **capacité des organisations régionales** doit être renforcée de façon à ce qu'elles puissent élaborer des initiatives transfrontières et promouvoir l'intégration régionale.
- Pour les crises graves, des structures légères devraient être mises en place afin de permettre la **coordination des donateurs et un dialogue structuré devrait être établi avec les pays partenaires et les organisations régionales**. Il est nécessaire de préciser et d'officialiser le rôle de chacun en se fondant sur l'avantage comparatif de chaque acteur dans un contexte donné. Tant les acteurs humanitaires que ceux du développement devraient jouer un rôle actif.
- Imaginer des interventions à court terme qui auront un effet à long terme. Même si les réponses à court terme, et l'aide humanitaire en particulier, sont principalement axées sur la protection de la vie et des biens, ces actions peuvent également avoir un impact à long terme. Ainsi, passer de l'aide alimentaire à des transferts en espèces peut avoir un effet à long terme, en stimulant le marché local et en finançant des travaux publics qui peuvent réduire la probabilité de futures catastrophes ou atténuer leur impact. Ces types d'intervention doivent être recensés et classés par ordre de priorité.
- Lorsque des conflits violents existent, la stratégie de résilience et l'approche politique et de sécurité plus large de l'Union européenne devraient être cohérentes et se compléter mutuellement, et des synergies devraient être créées au niveau des instruments, notamment les instruments de la politique de sécurité et de défense commune et l'instrument de stabilité.

Un financement flexible de l'UE au titre de la facilité alimentaire, d'AFSI et de V-FLEX d'un montant de 1 000 000 000 EUR - la crise des prix des denrées alimentaires en 2007/08 a conduit à une réponse d'une ampleur sans précédent de la communauté internationale. L'Union européenne a été le premier bailleur de fonds à prendre des mesures proactives et a annoncé une facilité alimentaire de 1 000 000 000 EUR, démontrant sa capacité à réagir à temps et à grande échelle. Un an plus tard, en 2009, les donateurs ont promis de verser 22 000 000 000 USD afin de soutenir l'agriculture durable et la sécurité alimentaire (l'initiative sur la sécurité alimentaire de l'Aquila, AFSI). L'UE a renforcé son aide en s'engageant à verser 3 800 000 000 USD supplémentaires. Deux autres mécanismes existent pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP): le mécanisme FLEX (fluctuations des recettes d'exportation) aide les gouvernements confrontés à des pertes subites de recettes d'exportation et le mécanisme FLEX relatif à la vulnérabilité (V-FLEX) est conçu pour aider les pays les plus touchés par le ralentissement de l'activité économique de 2009 en raison de leur faible résilience. Cet instrument a agi préventivement, sur la base de

prévisions de pertes fiscales, avec des ajustements pour la vulnérabilité, de manière contractuelle afin de combler les déficits de financement nationaux.

5. DIX MESURES POUR RENFORCER LA RÉSILIENCE DANS LES PAYS EXPOSÉS À L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET AUX CATASTROPHES

1. La résilience ne peut se développer qu'à partir de la base. L'UE fonde par conséquent son approche de la résilience sur une reconnaissance explicite du rôle moteur joué par les pays partenaires. Elle alignera son soutien sur les politiques et les priorités des pays partenaires, dans le respect des principes établis concernant l'efficacité de l'aide.
2. Les actions visant à renforcer la résilience doivent être fondées sur des méthodes fiables d'évaluation des risques et de la vulnérabilité. Ces évaluations devraient servir de base à l'élaboration de stratégies nationales de résilience, ainsi qu'à la conception de projets et de programmes spécifiques. L'UE soutiendra la mise au point de stratégies nationales de résilience dans le cadre de stratégies de développement plus larges. Elle s'emploiera, avec les pays partenaires et les principaux acteurs internationaux, à améliorer les méthodes d'élaboration des évaluations sous-tendant ces stratégies. Afin d'en garantir l'efficacité, l'UE mettra en outre en place un cadre permettant de mesurer l'impact et les résultats de son soutien à la résilience.
3. Dans les pays confrontés à des crises récurrentes, le renforcement de la résilience constituera un objectif central de l'aide extérieure de l'UE. Les programmes financés par l'UE se fonderont sur une appréciation opérationnelle commune élaborée par les acteurs humanitaires et du développement, couvrant des interventions à moyen et à long terme. Ils mettront l'accent sur les causes sous-jacentes des crises, notamment par un soutien aux activités de prévention et de préparation. L'UE travaillera en étroite collaboration avec les pays partenaires afin de mettre en place les capacités nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies et des plans de gestion de la réduction des risques de catastrophes aux niveaux national et régional.
4. La Commission inclura systématiquement la résilience en tant qu'élément constitutif de ses plans de mise en œuvre de l'aide humanitaire. Elle s'attèlera en outre à une programmation conjointe des actions liées à la résilience dans son aide humanitaire et son aide au développement, de manière à assurer une complémentarité maximale et à faire en sorte que des actions à court terme préparent le terrain pour des interventions à moyen et long terme.
5. La flexibilité sera d'une importance essentielle pour répondre aux besoins des pays touchés par une catastrophe. La Commission continuera de garantir une flexibilité maximale dans la mise en œuvre de ses programmes humanitaires. En ce qui concerne le financement du développement, la Commission s'efforcera, en période de crises imprévues et de catastrophes majeures, de faire preuve d'une flexibilité maximale dans la mobilisation de fonds non programmés. Elle introduira en outre de la flexibilité dans la conception du programme pour permettre une action rapide et en temps voulu. L'UE envisagera le recours à des fonds fiduciaires pour intervenir dans des situations d'urgence ou postérieures à la phase d'urgence.
6. Dans ses efforts pour améliorer la résilience des États fragiles ou touchés par des conflits, l'UE adoptera une approche qui portera également sur des aspects de

sécurité et sur leur incidence sur la vulnérabilité des populations. Cette approche inclura un dialogue politique actif avec les pays et les organisations partenaires de la région concernée.

7. L'UE s'efforcera de reproduire des initiatives existantes telles que SHARE et AGIR, ainsi que des projets couronnés de succès en matière de réduction des risques de catastrophe. Elle partagera et échangera des enseignements avec ses partenaires afin de multiplier et de renforcer les approches réussies dans le but de les intégrer dans des stratégies nationales de résilience. La Commission examinera régulièrement les progrès accomplis dans les programmes de résilience, en étant particulièrement attentive à la programmation, aux méthodologies et aux résultats.
8. L'UE entend promouvoir des approches innovantes de la gestion des risques. La collaboration avec les industries de l'assurance et de la réassurance est une voie particulièrement prometteuse. La Commission présentera, au début de l'année 2013, un livre vert sur le rôle de l'assurance en matière de gestion des catastrophes.
9. En ce qui concerne les pays confrontés à des crises récurrentes, l'UE travaillera avec les gouvernements hôtes, les autres donateurs, les organisations régionales et internationales et d'autres parties prenantes pour créer des plateformes au niveau national afin de garantir l'échange d'informations en temps opportun et la coordination d'actions humanitaires et de développement à court, moyen et long terme, de manière à renforcer la résilience.
10. L'UE encouragera la résilience dans les enceintes internationales, dont le G8, le G20, le comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), les conventions de Rio, le processus de révision des objectifs du millénaire pour le développement, l'élaboration d'objectifs de développement durable et les discussions sur le suivi du cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015. La résilience sera présentée comme un thème clé dans le cadre de ses partenariats avec des organisations telles que la FAO, le FIDA et le PAM, ainsi que le SIPC/ONU, la Banque mondiale et les organisations de la société civile.

Au cours du premier trimestre 2013, la Commission élaborera un plan d'action qui exposera la marche à suivre pour mettre ces principes en œuvre.