

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Première session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 31 janvier–2 février 2005

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

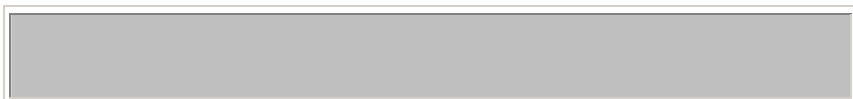
**Point 4 de l'ordre du
jour**

Pour approbation



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1
4 février 2005
ORIGINAL: ANGLAIS

DÉFINITION DES SITUATIONS D'URGENCE



Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour approbation.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur de la Division des politiques, des stratégies, et de l'appui aux programmes (PDP):

M. S. Samkange

tél.: 066513-2767

Analyste principal des politiques, Unité de l'aide en période d'urgence et de transition (PDPT):

M. N. Crawford

tél.: 066513-3122

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).

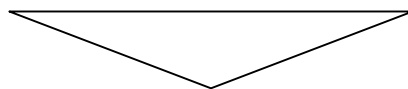


RESUME

La définition des situations d'urgence actuellement utilisée par le PAM remonte à 1970 et a été révisée pour la dernière fois en 1986. Le présent document examine la définition utilisée par le PAM ainsi que les définitions des situations d'urgence employées par les autres organismes humanitaires et par les donateurs. Sa conclusion est que cette définition continue de constituer le cadre général le mieux approprié pour les activités menées par le PAM en pareilles situations, sous réserve de certaines modifications visant à refléter l'évolution et les tendances de l'environnement humanitaire mondial.



PROJET DE DECISION*



Le Conseil a donné son aval aux recommandations figurant dans le document WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1. Conformément à sa décision 2002/EB.A/4, il a prié le Secrétariat d'ajouter la définition révisée ci-après des situations d'urgence à la "Synthèse des politiques générales du PAM" (WFP/EB.3/2004/4-F):

"Aux fins des projets d'aide d'urgence du PAM, les situations d'urgence sont définies comme des situations où il est manifeste qu'il s'est produit un événement ou une série d'événements qui est à l'origine de souffrances humaines ou qui représente une menace imminente pour la vie ou les moyens de subsistance des populations que le gouvernement intéressé n'est pas en mesure de soulager; il s'agit d'un événement ou d'une série d'événements dont on peut établir le caractère anormal et qui désorganise la vie d'une collectivité dans des proportions exceptionnelles.

Cet événement ou cette série d'événements peut comprendre un ou plusieurs des éléments suivants:

- a) des catastrophes soudaines telles que séismes, inondations, invasions de sauterelles et autres calamités imprévues du même ordre;
- b) des situations d'urgence d'origine humaine entraînant un afflux de réfugiés ou le déplacement de populations dans leur propre pays ou des souffrances pour des populations affectées de toute autre manière;
- c) des pénuries alimentaires provoquées par des événements à évolution lente comme sécheresse, mauvaises récoltes, parasites et maladies qui érodent les moyens dont disposent les communautés et les populations vulnérables pour satisfaire leurs besoins alimentaires;
- d) des problèmes graves d'accès à la nourriture ou de disponibilités alimentaires résultant de chocs économiques soudains, d'une défaillance des marchés ou d'un effondrement de l'économie, et entraînant une érosion des moyens dont disposent les communautés et les populations vulnérables pour satisfaire leurs besoins alimentaires; et
- e) une situation d'urgence complexe pour laquelle le gouvernement du pays touché ou le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a demandé l'appui du PAM.

Les interventions d'urgence du PAM resteront fondées sur les évaluations des besoins, tout en prenant en compte les autres considérations ou critères, quels qu'ils soient, que pourra avoir retenus le Conseil d'administration conformément aux règlements et au mandat de l'Organisation."

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, prière de se référer au document contenant les décisions et recommandations du Conseil publié à la fin de la session.



OBJET ET APPROCHE

1. La définition des situations d'urgence actuellement utilisée par le PAM remonte à 1970 et a été revue la dernière fois en 1986. Le présent document a pour objet de déterminer si cette définition demeure appropriée à la lumière de l'expérience tirée par le PAM de ses opérations ainsi que de l'évolution des idées de la communauté internationale sur la nature des situations d'urgence.
2. La conclusion du présent document est que la définition existante, sous réserve d'ajustements mineurs, demeure pour l'essentielle valable. Toutefois, ce qui a effectivement beaucoup évolué au cours des quelques décennies écoulées est la série d'outils utilisés par le PAM pour identifier les populations vulnérables et déterminer l'intervention d'aide alimentaire la mieux appropriée. Cette amélioration des connaissances, spécialement dans des domaines comme l'alerte rapide, la préparation des interventions en cas de catastrophes, l'analyse de la vulnérabilité, l'analyse nutritionnelle et les méthodes d'évaluation des besoins d'urgence, permet au PAM de déterminer s'il convient ou non d'intervenir lorsque surgit une situation d'urgence. Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la définition existante reflètent l'évolution récente des idées concernant les types de situations d'urgence et leurs causes. La nouvelle définition proposée continue de ménager au Directeur exécutif la souplesse nécessaire pour faire face à des besoins alimentaires urgents dans des situations diverses et imprévisibles.
3. Les conclusions du présent document sont tirées d'une analyse de la définition actuellement appliquée par le PAM aux situations d'urgence, examinée à la lumière des politiques et pratiques opérationnelles approuvées tout dernièrement. Le présent document passe également en revue les définitions utilisées par le système des Nations Unies, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organismes donateurs afin de déterminer si la définition appliquée par le PAM correspond à celle employée par ses principaux partenaires et à l'état actuel de la réflexion de la communauté internationale en la matière.

DEFINITION DES SITUATIONS D'URGENCE ACTUELLEMENT APPLIQUEE PAR LE PAM

4. En 1970, le Comité intergouvernemental (CIG) a décidé que:
"... aux fins des projets d'aide d'urgence du PAM, les situations d'urgence sont définies comme des situations où il est manifeste qu'il s'est produit un événement qui est à l'origine de souffrances humaines ou de pertes de bétail que le gouvernement intéressé n'est pas en mesure de soulager, un événement dont on peut établir le caractère anormal et qui désorganise la vie d'une collectivité dans des proportions exceptionnelles."¹
5. La note de bas de page concernant cette définition identifie trois types de situations d'urgence:
 - "a) les catastrophes soudaines telles que séismes, inondations, invasions de sauterelles et autres calamités imprévues du même ordre;
 - b) les situations d'urgence d'origine humaine, telles qu'afflux de réfugiés; et

¹ Document WFP/IGC: 17/5 Rev. 1, " L'aide alimentaire et les problèmes connexes pendant la deuxième décennie du développement", paragraphe 78, Rapport de la dix-septième session du CIG (WFP/IGC: 17/16, paragraphe 22).



- c) les pénuries alimentaires provoquées par la sécheresse, les mauvaises récoltes, les parasites et les maladies."²
6. Bien que cela ne fasse pas partie de la définition proprement dite, la pratique et les politiques approuvées du PAM ont confirmé que celui-ci, normalement, ne devrait intervenir que lorsque la fourniture d'une aide alimentaire est une solution appropriée. Les États Membres de l'Organisation des Nations Unies membres d'une institution spécialisée ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) peuvent tous présenter des demandes d'assistance en cas d'urgence. Le PAM peut en outre fournir une aide alimentaire d'urgence ainsi que des articles non alimentaires connexes et un appui logistique à la demande du Secrétaire général.³ Indépendamment de la satisfaction de besoins alimentaires en périodes d'urgence, le PAM peut également aider à coordonner l'assistance de toutes sources pour obtenir les meilleurs résultats possibles.⁴
7. En 1986, le Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA) a fait sienne la définition et a approuvé les critères généraux applicables à l'allocation de ressources en cas d'urgence. Les principes fondamentaux des interventions du PAM sont les suivants: i) la famine est inacceptable; ii) l'attention doit aller en priorité vers les pays les plus pauvres, bien que le produit national brut (PNB), à lui seul, ne doive pas être la mesure de la capacité d'un pays de faire face à une crise; iii) les interventions doivent être rapides et ne pas être subordonnées à des formalités administratives et à des critères et prescriptions trop rigides; et iv) l'assistance devrait être temporaire.⁵

AUTRES DEFINITIONS DES SITUATIONS D'URGENCE

8. Les définitions des situations d'urgence utilisées par d'autres institutions, partenaires, donateurs et milieux universitaires font apparaître quatre éléments communs: i) elles sont générales; ii) elles sont habituellement décomposées en trois types fondamentaux de situations d'urgence correspondant aux catastrophes naturelles soudaines, aux situations d'urgence à évolution lente et aux crises politiques qui entraînent généralement des déplacements de populations; iii) elles reconnaissent que, fréquemment, les situations d'urgence sont l'aboutissement d'un processus ou d'une série d'événements plutôt que d'un seul événement déterminant et que par conséquent leur durée, qu'il s'agisse de leur commencement ou de leur achèvement, est changeante; et iv) elles supposent flexibilité et discernement, à la lumière des caractéristiques propres à la situation.⁶

² Ces situations sont habituellement appelées aujourd'hui situations d'urgence à évolution lente. En 1986, le Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CFA) a qualifié ce type de situation d'urgence d'"érosion du pouvoir d'achat des familles désormais incapables de se procurer suffisamment de vivres pour survivre".

WFP/CFA: 21/10 Add.1, "Critères régissant la fourniture de l'aide alimentaire d'urgence".

³ Statut, article IX.

⁴ Document WFP/IGC: 5/17, "Rapport de la cinquième session du Comité intergouvernemental ONU/FAO du Programme alimentaire mondial".

⁵ WFP/CFA: 21/10 Add.1.

⁶ L'analyse a porté sur les définitions et les instructions de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (secours en cas de catastrophe, de crise et de situation d'urgence), du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), du Département pour le développement international (DFID) du Royaume-Uni, de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)/Office of Foreign Disaster Assistance (Bureau des États-Unis pour



9. Les autres institutions et les donateurs évitent toute quantification précise de ce qu'il faut entendre par situation d'urgence et les types spécifiques de ressources ou d'interventions mises en oeuvre ne sont généralement pas liés à des définitions déterminées. Ces définitions emploient habituellement des expressions subjectives, par exemple une "situation extraordinaire" (PNUD) ou une "menace exceptionnelle et généralisée" (OXFAM) qui affecte un "grand nombre de personnes ou une très forte proportion de la population" (IASC). Une situation d'urgence est caractérisée comme appelant des "mesures exceptionnelles" (HCR) ou une "intervention sortant de l'ordinaire" (UNICEF). Le consensus est qu'un événement ne constitue une situation d'urgence ou n'appelle une intervention d'urgence que lorsqu'elle "dépasse les capacités normales d'y faire face de la population et de la société affectée" (UNICEF). La définition du Projet Sphère ajoute l'aspect d'une menace à une "vie digne".
10. Généralement parlant, les définitions établissent une distinction entre trois principaux types de situations d'urgence. Selon l'UNICEF, il s'agit: i) de situations d'urgence causées par une catastrophe soudaine; ii) de situations d'urgence à évolution lente; et iii) de situations d'urgence complexes liées à un conflit. Pour le PNUD, il s'agit des catastrophes naturelles, des catastrophes d'origine humaine (sans être nécessairement liées à un conflit) ou des situations d'urgence ou crises complexes. ACT parle de situations d'urgence "naturelles", "d'origine humaine" et "complexes". Un important fil conducteur est la reconnaissance du fait que les situations d'urgence "complexes" constituent une catégorie distincte caractérisée par le fait que des considérations politiques intenses sont à la base de la situation d'urgence et doivent être prises en compte pendant la fourniture de l'assistance.
11. Un autre élément commun à beaucoup des définitions des situations d'urgence est l'idée qu'elles peuvent être l'aboutissement d'une série d'événements qui mettent à rude épreuve les moyens de subsistance et entraînent un effondrement progressif des moyens de survie. SCF/UK relève plusieurs indicateurs types, comme un événement ou une série d'événements critiques s'aggravant progressivement et pouvant annoncer l'arrivée d'une situation d'urgence. De même, le PNUD relève que "les événements et processus qui peuvent entraîner une catastrophe ne le font pas toujours, et qu'une catastrophe ne se traduit pas toujours par une situation d'urgence".
12. L'idée selon laquelle urgence est synonyme de crise "imminente" ou de "menace", par opposition à une crise aiguë, est largement admise. Il ne faut pas attendre pour réagir qu'une famine éclate ou soit déclarée, mais plutôt agir pour la prévenir. D'où la nécessité d'agir sans tarder pour prévenir une crise aiguë proprement dite et protéger ou rétablir les moyens de subsistance dans le cadre de l'intervention d'urgence.⁷
13. Aucune des définitions des situations d'urgence qui ont été analysées ne définit à quel moment une telle situation doit être considérée comme terminée. Un rapport récent du Groupe de travail GNUD/Comité exécutif pour les affaires humanitaires (ECHA) sur les

l'aide en cas de catastrophe à l'étranger) (OFDA) (Bureau des États-Unis en cas de catastrophe à l'étranger), l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), du Comité permanent interorganisations (IASC) (situations d'urgence non complexes et complexes), du Bureau européen d'aide humanitaire (ECHO), du Projet Sphère, de l'Institut de développement outre-mer (ODI), d'Action contre la faim (ACF), d'Action by Churches Together (ACT), de Caritas, des Services de secours catholiques (CRS), du Comité norvégien pour les réfugiés (NRC), du Comité d'Oxford de secours contre la famine (Oxfam), de Save the Children Fund (SCF)/Royaume-Uni, de World Vision International (WVI) et de milieux universitaires.

⁷ Le *Glossary of development terms and abbreviations* du DFID du Royaume-Uni, par exemple, considère la planification des interventions en cas d'urgence comme un type de secours d'urgence. ECHO considère "la préparation à des risques de catastrophes naturelles" comme une cause d'intervention. *ECHO Entry Strategy*, ECHO Working Paper, révision de mai 2003.



questions liées à la transition met en relief la nécessité de faire preuve de flexibilité lorsqu'il s'agit de déterminer quand une crise post-confliktuelle doit être considérée comme terminée.⁸ Le document directif du PAM intitulé "Retrait après une situation d'urgence" (WFP/EB.1/2005/4-B) suggère un certain nombre de seuils de référence pouvant être utilisés pour déterminer quand il peut être mis fin à une aide d'urgence ou quand il peut être possible de passer à des programmes à plus long terme.

14. Toutes les définitions des situations d'urgence qui ont été analysées reconnaissent qu'il faut faire preuve de discernement à la lumière des caractéristiques propres à la situation, pour déterminer si celle-ci doit être ou non considérée comme une situation d'urgence ou, ce qui est plus important, doit donner lieu à une aide d'urgence. C'est ainsi par exemple que les efforts que continue de déployer ECHO pour définir des critères d'intervention tendent à identifier des seuils quantifiables pouvant déclencher la mise en route d'une intervention, comme le pourcentage d'une population qui est affecté, mais reconnaît que la décision doit dépendre très directement des vues des experts sur le terrain et des informations dont ils disposent ainsi que de l'appréciation des services internes.⁹

POURQUOI AJUSTER LA DEFINITION

15. La prémisse qui est à la base des définitions générales des situations d'urgence utilisées par le PAM et les organismes humanitaires associés est que des formules excessivement restrictives ne tiennent pas compte de la spécificité de chaque situation et risquent d'empêcher une intervention rapide par des retards de caractère bureaucratique. La définition doit être complétée par une appréciation rapide et professionnelle de l'utilité d'une aide alimentaire d'urgence à la lumière de toute une série de facteurs propres à la situation considérée. Les informations essentielles dont le PAM a besoin pour déterminer si les effets d'un événement ou d'une série d'événements sur une population peuvent exiger l'apport exceptionnel de secours alimentaires proviennent essentiellement de deux sources: i) les systèmes d'alerte rapide et de préparation aux situations d'urgence et notamment les analyses de référence de la vulnérabilité, et ii) les évaluations des besoins d'urgence, qui comprennent une analyse de la situation nutritionnelle et de la mesure dans laquelle les pénuries vivrières résultent, pour les populations vulnérables, d'un manque de disponibilités alimentaires et/ou d'un manque d'accès à la nourriture.
16. La définition existante des situations d'urgence appliquée par le PAM contient, en termes généraux, les indications contextuelles à suivre lorsqu'il s'agit de prendre la décision de lancer une opération d'urgence. Dans toute la mesure possible, la définition devrait refléter les défis existants et les pratiques actuelles. Elle devrait expressément reconnaître: i) le risque que représente une situation d'urgence pour les moyens de subsistance; ii) le fait que les "situations d'urgence complexes" constituent une catégorie d'activité distincte; et iii) le rôle de l'évaluation des besoins.

⁸ "Le système des Nations Unies entend par transition la période d'une crise pendant laquelle une assistance de l'extérieur est la plus indispensable pour lancer ou appuyer des processus de paix encore fragiles en aidant à créer un climat de stabilité politique, de sécurité, de justice et d'équité sociale". Rapport du Groupe de travail UNDG/ECHA sur les questions liées à la transition, 2004.

⁹ ECHO, 2003.



Moyens de subsistance et faim structurelle et temporaire

17. Le PAM a depuis longtemps pour politique et pour pratique d'utiliser ses ressources en cas d'urgence pour protéger les moyens de subsistance. Les critères généraux approuvés en 1986 concernant l'allocation de ressources en cas d'urgence décrivent les conditions qui, dans une situation d'urgence à évolution lente et menaçant les moyens de subsistance, justifient l'utilisation de ressources d'urgence.¹⁰ Le document directif concernant l'aide alimentaire et les moyens de subsistance dans les situations d'urgence (2003) confirme que le PAM a pour vocation de mettre en oeuvre des programmes d'urgence à la fois pour sauver des vies humaines et pour protéger les moyens de subsistance.¹¹ Les Principes humanitaires du PAM stipulent que le Programme fournit une assistance humanitaire "de manière à soutenir les moyens de subsistance".¹² La composante protection des moyens de subsistance des interventions d'urgence reflète la reconnaissance du fait que l'érosion du pouvoir d'achat des familles, qui les empêche d'acquérir assez d'aliments pour survivre, peut être due à un enchaînement d'événements plutôt qu'à un événement ponctuel unique et qu'il faut parfois fournir une assistance à un stade précoce si l'on veut éviter une perte irréversible des capacités.
18. En essayant de protéger les moyens de subsistance au moyen d'interventions d'urgence, l'on risque que les ressources alimentaires destinées à aider à faire face à un choc ou à une série de chocs se dirigent naturellement vers des interventions visant à faire face à des situations d'insécurité alimentaire chronique, surtout parce que les communautés qui vivent déjà dans l'insécurité alimentaire chronique sont particulièrement vulnérables aux chocs. La politique du PAM est que les situations de caractère chronique doivent faire l'objet de programmes de développement à plus longue échéance, bien qu'il soit extrêmement difficile, lors de toute évaluation des besoins d'urgence, d'établir une distinction entre les besoins chroniques et les besoins temporaires.¹³ La reconnaissance du fait que tant de situations d'urgence "chroniques", comme celles qui prévalent en Éthiopie et au Soudan, ont tendu à confondre secours, redressement et développement et ont exigé une perspective de développement à plus long terme, a été l'un des éléments qui a conduit à créer la catégorie des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), précisément pour disposer d'un instrument qui privilégie la transition plutôt que des interventions d'urgence à court terme.

¹⁰ WFP/CFA: 21/10 Add.1. Bien que les "moyens de subsistance", expression plus communément utilisée aujourd'hui qu'il y a 20 ans, ne soient pas mentionnés directement, les directives arrêtées confirment qu'il y a lieu d'avoir recours à une aide alimentaire dans les situations d'urgence progressives pour "contribuer à améliorer à long terme la sécurité alimentaire au niveau des ménages", "permettre aux familles d'investir ... dans leur avenir tout en leur permettant de survivre" et "contribuer à réduire la vulnérabilité des populations vis-à-vis de la famille". Le récent document directif du PAM, intitulé "Aide alimentaire et moyens de subsistance dans les situations d'urgence: Stratégies du PAM" (WFP/EB.A/2003/5-A) définit les conditions dans lesquelles le PAM utilise ses ressources alimentaires d'urgence pour protéger les moyens de subsistance et promouvoir le redressement.

¹¹ WFP/EB.A/2003/5-A.

¹² "Principes humanitaires" (WFP/EB.1/2004/4-C).

¹³ "Évaluation des besoins d'urgence" (WFP/EB.1/2004/4-A).



Les situations d'urgence et le VIH/SIDA

19. La pandémie du VIH/SIDA a, au cours des 20 dernières années, totalement bouleversé la conception de l'urgence dans le monde. Le PAM a fait de la lutte contre la catastrophe humanitaire qu'est le VIH/SIDA dans une large part du monde en développement une des pierres angulaires de sa réalité opérationnelle. La crise constitue manifestement une catastrophe d'envergure planétaire, et les taux élevés de prévalence dans les pays pauvres aggravent les crises alimentaires ainsi que la faim chronique parmi les plus pauvres, le plus visiblement en Afrique australe. Néanmoins, il est clair que le VIH/SIDA exige une intervention à plus long terme qu'une opération d'urgence. Comme l'épidémie combine certaines des caractéristiques d'une situation d'urgence à évolution lente et la nécessité certaine d'une intervention à plus longue échéance, le VIH/SIDA peut être considéré par le PAM comme justifiant une IPSR lorsque la maladie menace la sécurité alimentaire et aggrave la mortalité comme le font d'autres catastrophes.¹⁴

Situations d'urgence complexes

20. Jusqu'à la fin des années 80, les situations d'urgence étaient le plus généralement considérées comme des catastrophes naturelles et seulement à un moindre degré comme des crises dues d'origine humaine pouvant provoquer des déplacements de populations vulnérables. Avec la prolifération des conflits civils pendant la période de l'après-guerre froide, cette conception a changé. Les conflits internes, souvent aggravés par des catastrophes naturelles, ont fait d'innombrables victimes civiles. Ces situations ont généré d'énormes besoins humanitaires, spécialement pour les personnes déplacées dans leur propre pays (PDI) et les réfugiés. À mesure que les situations d'urgence complexes évoluent vers un règlement politique et la paix, elles peuvent également susciter des besoins humanitaires parmi les combattants qui sont démobilisés. Le concept de "situations d'urgence complexes" a continué d'évoluer et de s'élargir pendant la période turbulente qui a suivi la guerre froide. Les conflits civils, l'absence d'autorité et de sécurité, des violations flagrantes des droits de l'homme, les déplacements de populations, les bouleversements de l'infrastructure et des systèmes économiques et des degrés élevés d'insécurité alimentaire sont des caractéristiques communes des situations d'urgence complexes.¹⁵ Il se peut qu'un conflit soit la cause directe de la situation d'urgence, mais ce type de crise complexe est souvent exacerbé par une multitude d'autres facteurs comme l'insécurité alimentaire chronique, la maladie, l'effondrement de l'économie, un endettement extérieur considérable et la dégradation de l'environnement.

21. En 1994, le Comité permanent interorganisations (IASC) s'est entendu sur la définition suivante des "situations d'urgence complexes": "une crise humanitaire survenue dans un pays, une région ou une société lorsqu'un conflit interne ou externe a entraîné un effondrement total ou considérable des structures gouvernementales qui exige une intervention internationale allant au-delà du mandat ou des capacités d'une seule institution et/ou du programme mené par le système des Nations Unies dans le pays".¹⁶

¹⁴ WFP/EB.1/2003/4-B.

¹⁵ UNICEF. 1999. *Humanitarian Principles Training: A Child Rights Protection Approach to Complex Emergencies*. WFP. 1999. *Recurring Challenges in the Provision of Food Assistance in Complex Emergencies: The Problems and Dilemmas faced by WFP and its Partners*. Rome, Bureau de l'évaluation du PAM.

¹⁶ IASC, Dixième réunion, décembre 1994.



L'insécurité alimentaire en période d'urgence: bétail et aux moyens de subsistance

22. La définition des situations d'urgence élaborée en 1970 reflète un monde quelque peu différent de celui dans lequel le PAM mène aujourd'hui ses opérations d'urgence. Pendant les années 90, en quelques années seulement, le PAM, qui réalisait jusqu'alors essentiellement des activités de développement, a alloué environ 80 pour cent de ses dépenses opérationnelles à des situations d'urgence et à des crises prolongées. La nature de ses interventions d'urgence a elle aussi changé pour s'orienter davantage vers des situations de conflit et des situations post-confliktuelles ainsi que vers les crises à évolution lente et les crises économiques soudaines, comme en Europe orientale, dans la Communauté d'États indépendants (CEI) et en Indonésie. Durant cette même période, les autres acteurs humanitaires ont élargi leur conception de l'importance que revêtent les moyens de subsistance en périodes d'urgence, dépassant de beaucoup la définition de 1970, qui singularise les "pertes de bétail" comme l'un des principaux signaux de mise en péril des moyens de subsistance. Aujourd'hui, il n'est plus admis que des "pertes de bétail", en elles-mêmes, constituent un élément déterminant de l'érosion des moyens de subsistance et des souffrances humaines, et de telles pertes constituent très probablement un facteur moins déterminant que le VIH/SIDA ou que l'effondrement de l'activité économique, par exemple. La perte ou la vente forcée d'avoirs constitue des facteurs qui influent directement sur la vulnérabilité; de même, des catastrophes techniques ou biologiques peuvent causer une situation d'urgence ou y contribuer. Une définition modifiée reposant sur une conception plus large des moyens de subsistance et reconnaissant que les conflits et les troubles politiques sont des caractéristiques usuelles de l'environnement dans lequel travaille le PAM refléterait plus fidèlement la nature des interventions d'urgence que le PAM doit mener dans le monde d'aujourd'hui.

RECOMMANDATIONS

23. La définition des situations d'urgence adoptée depuis longtemps par le PAM continue de constituer le cadre général le mieux approprié pour ses interventions d'urgence et est conforme à celle utilisée par ses principaux partenaires humanitaires. Ce cadre de définition, combiné aux critères existants touchant l'utilisation des ressources d'urgence du PAM, concilie la nécessité de faire preuve de flexibilité pour pouvoir intervenir rapidement face à des crises diverses et celle de rendre compte aux donateurs de la façon dont est allouée l'aide alimentaire d'urgence. Moyennant quelques modifications, la définition existante des situations d'urgence pourrait mieux refléter les changements et les tendances de l'environnement humanitaire mondial et les politiques et pratiques que suit depuis longtemps le PAM pour faire face aux situations d'urgence.

24. À la lumière des considérations qui précèdent, il est proposé la définition modifiée ci-après des situations d'urgence. Les modifications par rapport à la définition existante sont indiquées en caractères gras:

Aux fins des projets d'aide d'urgence du PAM, les situations d'urgence sont définies comme des situations où il est manifeste qu'il s'est produit un événement ***ou une série d'événements*** qui est à l'origine de souffrances humaines ***ou qui représente une menace imminente pour la vie ou les moyens de subsistance*** des populations que le gouvernement intéressé n'est pas en mesure de soulager; il s'agit d'un événement ***ou d'une série d'événements*** dont on peut établir le caractère anormal et qui désorganise la vie d'une collectivité dans des proportions exceptionnelles.



25. *Cet événement ou cette série d'événements peut comprendre un ou plusieurs des éléments suivants:*

- a) *des catastrophes soudaines telles que séismes, inondations, invasions de sauterelles et autres calamités imprévues du même ordre;*
- b) *des situations d'urgence d'origine humaine entraînant un afflux de réfugiés ou le déplacement de populations dans leur propre pays ou des souffrances pour des populations affectées de toute autre manière;*
- c) *des pénuries alimentaires provoquées par des événements à évolution lente comme sécheresse, mauvaises récoltes, parasites et maladies qui érodent les moyens dont disposent les communautés et les populations vulnérables pour satisfaire leurs besoins alimentaires;*
- d) *des problèmes graves d'accès à la nourriture ou de disponibilités alimentaires résultant de chocs économiques soudains, d'une défaillance des marchés ou d'un effondrement de l'économie, et entraînant une érosion des moyens dont disposent les communautés et les populations vulnérables pour satisfaire leurs besoins alimentaires; et*
- e) *une situation d'urgence complexe pour laquelle le gouvernement du pays touché ou le Secrétaire général des Nations Unies a demandé l'appui du PAM*

26. *Les interventions d'urgence du PAM resteront fondées sur les évaluations des besoins, tout en prenant en compte les autres considérations ou critères, quels qu'ils soient, que pourra avoir retenus le Conseil d'administration conformément aux règlements et au mandat de l'Organisation.*



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACF	Action contre la faim
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CPA	Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIG	Comité intergouvernemental
CIS	Communauté d'États indépendants
CRS	Services de secours catholiques
DFID	Département pour le développement international du Royaume-Uni
ECHA	Comité exécutif pour les affaires humanitaires
ECHO	Bureau européen d'aide humanitaire
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IAEA	Agence internationale de l'énergie atomique
IASC	Comité permanent interorganisations
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
NRC	Comité norvégien pour les réfugiés
OCHA	Bureau pour la coordination des affaires humanitaires
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
PDI	Personnes déplacées dans leur propre pays
PNB	produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
WVI	World Vision International

