

Grain de sel

JUILLET 2012 - JUIN 2013

LA REVUE D'

Inter-réseaux

Développement rural

59

—
62



**Éclairages sur les réalités
du monde rural sahélien**

**Les initiatives en faveur des
populations rurales pauvres**

Des enjeux multisectoriels

**Quelles politiques pour les populations
rurales pauvres du Sahel ?**

Sommaire

ÉDITORIAL		3
GLOSSAIRE		4
PARTIE 1 : ÉCLAIRAGES SUR LES RÉALITÉS DU MONDE RURAL SAHÉLIEN	Pauvreté et vulnérabilité en Afrique de l'Ouest : quelles évolutions ?	6
	Les travaux des OP sur les réalités des exploitations familiales	9
	Les exploitations familiales d'éleveurs à travers les enquêtes de l'Apess	12
PARTIE 2 : LES INITIATIVES EN FAVEUR DES POPULATIONS RURALES PAUVRES	Les Greniers de sécurité alimentaire au Burkina Faso	14
	Mooriben : des banques de céréales pour la sécurité alimentaire	16
	Le warrantage paysan, un outil de protection des ressources	17
	Construire la résilience des ménages grâce à la gestion durable des terres	19
	Niger : points de vue sur l'initiative 3N	22
	Burkina Faso : vers une nouvelle politique de sécurité alimentaire	24
	Filets sociaux en Afrique de l'Ouest : des outils en constante évolution	26
	Vers des filets sociaux « préventifs » en Afrique de l'Ouest	27
	Soutenir et renforcer la résilience de l'élevage pastoral	30
	Lutter contre la vulnérabilité et la faim à l'échelle régionale ?	32
	L'Alliance « Agir » : une opportunité pour les populations vulnérables ?	35
	Nutrition : enjeux et intégration dans les politiques publiques	37
	Lutter contre la malnutrition au Sénégal : les enjeux de la coordination	40
PARTIE 3 : DES ENJEUX MULTISECTORIELS	Quelles perspectives pour l'agriculture ouest-africaine ?	41
	Intégrer la question de l'emploi dans les politiques publiques	43
	Poser la question de la démographie en Afrique de l'Ouest	45
	Les transferts monétaires au Niger : des conditionnalités mal perçues et contournées	47
	Cibler les politiques de sécurité alimentaire sur les plus pauvres	50
	L'aide internationale face aux enjeux de la sécurité alimentaire au Sahel	51
	La « résilience » : renouvellement des approches contre l'insécurité alimentaire ?	54
	Comment financer les politiques en faveur des ruraux pauvres ?	56
	Construire une vision partagée des enjeux ruraux ouest-africains	58

Les opinions exprimées dans les articles ne reflètent pas nécessairement celles d'Inter-réseaux, mais celles des auteurs. Les photos, quand elles ne sont pas créditées, sont de la rédaction, de même que les articles non signés.

Photo de couverture : © Patrick Delmas

Tous les articles sont libres de droit. En cas de rediffusion, merci de faire figurer la mention « © *Grain de sel* » et de nous envoyer une copie de la publication.

Grain de sel est imprimé sur du papier couché entièrement recyclé (*Cyclus Print*).

Le secrétariat exécutif d'Inter-réseaux Développement rural est composé à Paris de : Nora Binnet (chargée de mission), Christophe Jacqmin (directeur), Natahalie Jarno (stagiaire), Sylvie Lopy (secrétaire de direction), Vital Pelon (chargé de mission), Liora Stührenberg (chargée de mission), Joël Teyssier (chargé de mission) ; et à Ouagadougou de Éric Bologo (chargé de mission), Minata Coulibaly (animatrice) et Salimata Koné (secrétaire).

Sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest: un renouvellement des approches ?

EN JUILLET 2003, les chefs d'État africains prenaient l'engagement d'accorder 10 % de leur budget à l'agriculture afin de favoriser la croissance agricole et réduire la faim. Dix ans plus tard, la situation de l'Afrique de l'Ouest et plus particulièrement du Sahel reste problématique. Des crises de forte ampleur se sont succédé : crise alimentaire et nutritionnelle grave au Niger en 2005, crise régionale liée à la hausse des prix en 2007/8, crises pastorales en 2009 et 2011, crise au Sahel en 2012... D'après la Fao, 11 millions d'habitants de la région sont victimes aujourd'hui d'une grave insécurité alimentaire.

Cette répétition des crises et la prévalence de la faim mettent en lumière certaines limites des systèmes de prévention et de gestion des crises, des interventions humanitaires et plus globalement des politiques et stratégies de sécurité alimentaire dans la région. D'une part, la séparation entre interventions d'urgence et politiques de développement est encore plus radicalement remise en cause, dans un contexte où la notion d'insécurité alimentaire « chronique » s'est imposée face à l'idée de chocs ponctuels, et où des populations entières se trouvent dans un état d'urgence permanent.

D'autre part, les politiques publiques qui ont été développées ne permettent pas de lutter efficacement contre l'insécurité alimentaire, car elles ne touchent pas les populations les plus vulnérables et elles n'intègrent que très peu les enjeux de nutrition. Ces politiques s'attachent essentiellement à favoriser la production agricole, alors que les populations les plus vulnérables ne vivent pas ou plus, pour l'essentiel, de l'agriculture. Ce sont des ruraux qui ne produisent pas suffisamment pour subvenir à leurs propres besoins, des pasteurs ou des agro-pasteurs dont les conditions de vie sont menacées par des incidents climatiques et politiques récurrents, ou encore des travailleurs pauvres, en milieu rural et urbain. Au sein de ces populations, les enfants de moins de 5 ans, les femmes enceintes ou allaitantes et les personnes âgées sont particulièrement vulnérables.

Conscients de ces limites, les différents acteurs impliqués dans la région ont initié une série d'efforts afin d'adapter leurs approches. À partir de 2008, la politique agricole de la Cedeao (Ecowap) a davantage

mis l'accent sur l'accès des populations vulnérables à l'alimentation et a, plus récemment, développé l'initiative « Faim zéro » en Afrique de l'Ouest. Plusieurs États de la région ont mené des réflexions sur leurs stratégies de sécurité alimentaire afin de mieux cibler les plus pauvres et intégrer les enjeux nutritionnels. Les partenaires techniques et financiers ont quant à eux lancé ou favorisé une série d'initiatives visant en priorité à éradiquer la faim et la malnutrition, en ciblant les populations les plus pauvres. Il s'agit notamment de l'Alliance Agir, du mouvement Scaling Up Nutrition (Sun) ou de la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Si cette évolution semble témoigner d'une vision et d'efforts renouvelés, elle soulève aussi des questions. Au-delà des objectifs affichés, assiste-t-on à un réel changement dans les pratiques des différents acteurs, qu'il s'agisse des États et des institutions régionales, de leurs partenaires techniques et financiers ou encore des organisations paysannes et des ONG ? Plus globalement, quelles mesures et politiques faudrait-il mettre en œuvre pour les populations rurales pauvres de la région ?

Ce numéro de *Grain de sel* tente de répondre à ces questions, à l'heure où les notions de « résilience », « filets sociaux » ou « vulnérabilité » dominent les discours et initiatives en Afrique de l'Ouest. Il s'attache tout d'abord à comprendre les réalités actuelles des campagnes ouest-africaines. Puis il s'intéresse aux mesures et politiques qui sont — ou qui devraient être — mises en place afin de lutter contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle des populations. Enfin, il interroge une série d'éléments encore en débat, abordant des questions clés pour l'avenir de la région, comme celles de l'emploi, de la démographie, du financement des politiques ou encore de la place de l'aide internationale.

Bonne lecture !

La rédaction d'Inter-réseaux

Nous tenons à remercier l'ensemble du comité de rédaction pour son appui et ses conseils tout au long de la réalisation de ce numéro, et plus particulièrement Roger Blein, Philippe Chartier, Patrick Delmas, Éric Hazard et Étienne du Vachat.

Sécurité alimentaire, nutrition, résilience : quelques définitions

Inter-réseaux (inter-reseaux@inter-reseaux.org_

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, moyens d'existence, risques, résilience... Ce glossaire apporte des éléments de définition des principaux concepts utilisés actuellement dans le domaine de la lutte contre la faim.

► La réalisation de ce glossaire s'est appuyée sur plusieurs documents :

- Bricas N. et Aspe, C. Prendre en compte la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les projets de développement. Guide d'auto-évaluation ex ante à l'usage de concepteurs de projets (2013) ;
- CSA. S'entendre sur la terminologie : Sécurité alimentaire, Sécurité nutritionnelle, Sécurité alimentaire et nutrition, Sécurité alimentaire et nutritionnelle (2012) ;
- Fao et Union européenne. Cours en ligne relatifs à la sécurité alimentaire (2009-2012) ;
- HLPE. La protection sociale pour la sécurité alimentaire (2012).

LE CONCEPT de *sécurité alimentaire* a été constamment élargi depuis sa première définition en 1974. Axé initialement sur la quantité de nourriture disponible, il a évolué notamment vers la notion d'accès des populations à l'alimentation. La définition la plus consensuelle aujourd'hui est celle du Sommet mondial de l'alimentation de 2009 : « *La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active* ». Cette définition met en avant 4 dimensions de la sécurité alimentaire : i) l'accès physique, économique et social à la nourriture ; ii) la disponibilité de la nourriture ; iii) la qualité sanitaire et nutritionnelle des aliments, de l'eau et des régimes alimentaires, ainsi que le respect des styles de consommation et des préférences alimentaires ; iv) la régularité de l'accès, de la disponibilité et de la qualité.

Le concept de *sécurité nutritionnelle* englobe et dépasse celui de *sécurité alimentaire*. Il a été introduit suite au constat, notamment après la crise de 2005 au Niger, que certaines personnes disposaient de suffisamment de nourriture, mais souffraient de sérieux problèmes de *malnutrition*, avec des conséquences de long terme, voire irréversibles, sur leur santé et leurs capacités physiques et intellectuelles. Les causes immédiates de la malnutrition sont les maladies et/ou des apports alimentaires inadéquats. Ces causes dépendent elles-mêmes de différents facteurs qui affectent la santé (l'accès à des services

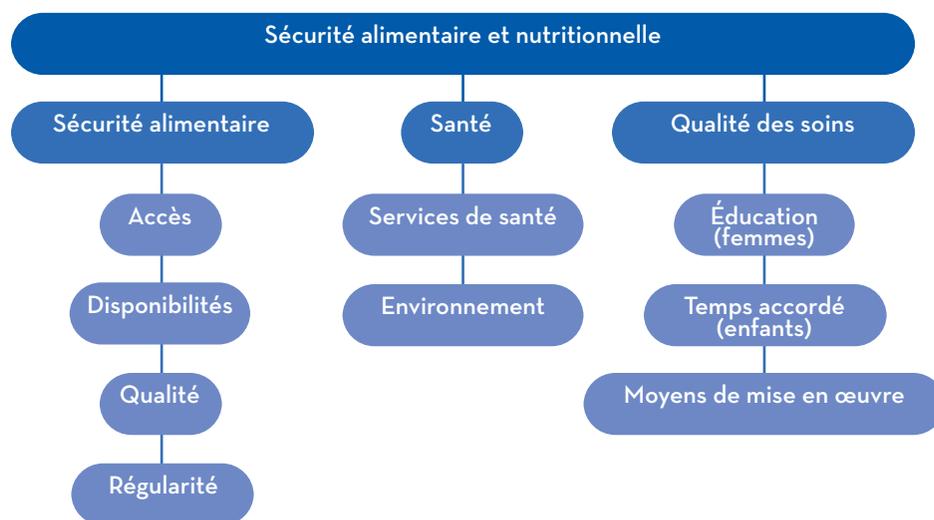
de santé, d'hygiène, d'eau et d'assainissement par exemple), de la qualité des soins dont bénéficient les femmes enceintes, les mères et les enfants, ainsi que l'accès à une alimentation en quantité et de qualité suffisante. C'est à partir de ces 3 causes sous-jacentes de la malnutrition — la sécurité alimentaire, la santé et les soins — que s'articule le concept de *sécurité nutritionnelle*.

La *vulnérabilité* est un concept appliqué récemment à l'analyse de la sécurité alimentaire. Il existe des confusions fréquentes entre pauvreté et vulnérabilité. La pauvreté est en général utilisée pour décrire un état des populations au moment présent. La vulnérabilité contient l'idée d'une évolution : elle permet d'anticiper comment le bien-être des individus peut évoluer dans le temps. L'expression « vivre sur le fil du rasoir » offre une bonne image de ce que signifie la vulnérabilité : une légère poussée peut faire basculer une personne dans la pauvreté et/ou la faim.

La vulnérabilité à l'insécurité alimentaire est étroitement liée à la notion de *moyens d'existence*. Les moyens d'existence sont les moyens de gagner sa vie, c'est-à-dire les activités et les ressources qui permettent aux gens de vivre. Ces moyens d'existence peuvent notamment provenir de biens humains (connaissances, éducation, capacités de travail, bonne santé), sociaux (relations sociales), naturels (terres, forêts, ressources en eau), physiques (bétail, terres, outils) et financiers (revenus, accès au crédit et aux investissements). Plus un ménage peut recourir à des moyens d'existence variés, moins il sera vulnérable. Au Sahel, les crises successives ont conduit à l'érosion des moyens d'existence d'un nombre croissant

LES DÉTERMINANTS DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

Source : Bricas et Aspe, 2013.



de ménages.

Différents facteurs de *risques* peuvent contribuer à aggraver la vulnérabilité d'un pays, d'un ménage ou d'un individu. Le risque est souvent défini comme la « valeur probable d'un événement nuisible », c'est-à-dire la probabilité de survenue de ce risque multipliée par la valeur de la perte imputable à ce risque. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, le risque peut être de nature variée : climatique (sécheresse ou inondation par exemple), économique (variation brutale des prix) ou politique (conflits). Il est utile de distinguer deux principaux types de risques susceptibles de modifier les niveaux de sécurité alimentaire des ménages : les *chocs* (irréguliers, imprévisibles : par exemple une sécheresse) et les *tendances ou stress* (processus de long terme : par exemple la désertification).

On dit des *moyens d'existence* des ménages qu'ils sont *durables* lorsqu'ils peuvent faire face aux chocs et stress et s'en remettre. L'accent mis ces dernières années sur cette capacité à résister et à surmonter des chocs a conduit à l'émergence de la notion de *résilience*. En ce qui concerne la sécurité alimentaire, la résilience désigne « la capacité d'un système, une communauté ou une société exposée aux risques de résister, d'absorber, d'accueillir et de corriger les effets d'un danger, en temps opportun et de manière efficace, notamment par la préservation et la restauration de ses structures essentielles et de ses fonctions de base »¹.

Ces différentes notions permettent de comprendre que l'*insécurité alimentaire peut être à la fois transitoire* (lors d'une sécheresse par exemple), *cyclique ou saisonnière* (la période de soudure annuelle dans le Sahel) ou *chronique* (certaines personnes très pauvres sont quotidiennement exposées à la faim et la malnutrition).

Une *politique de sécurité alimentaire* idéale se doit d'intégrer les différents déterminants et les différentes temporalités de la sécurité alimentaire. Elle ne vise pas uniquement la disponibilité agricole mais cherche, en théorie, à agir sur l'accès des populations à la nourriture, sur la nutrition et sur la stabilité de ces différents éléments. Elle intègre de ce fait certains aspects de la politique agricole (pour agir sur les disponibilités alimentaires et sur les moyens d'existence des producteurs), mais aussi des actions sociales visant à lutter contre la pauvreté (pour améliorer l'accès à la nourriture de tous les ménages, en particulier des plus pauvres) et des politiques en faveur de la nutrition, impliquant plusieurs secteurs (santé, agriculture, éducation, industrie²). Enfin, elle vise à anticiper et gérer les crises alimentaires, mais également à les prévenir durablement. Elle intègre donc à la fois des interventions d'urgence (humanitaires), des mécanismes visant à empêcher que les ménages ne tombent dans la faim et des politiques

visant à sortir les ménages de la faim, en renforçant durablement leurs moyens d'existence.

Depuis quelques années, la *protection sociale* est de plus en plus mise en avant comme une solution pour lutter contre la faim, notamment en Afrique de l'Ouest. La « protection sociale » renvoie à l'ensemble des aides permettant aux personnes de faire face aux « risques de la vie » (maladie, vieillesse, chômage) et à la pauvreté. Ces aides sont fixées dans la loi et considérées comme des droits. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, la démarche par la protection sociale tente de concilier les approches humanitaires (aide d'urgence en cas de crise) et de développement agricole et économique, en mettant l'accent sur la prévention de la faim.

Parmi les instruments fréquemment utilisés dans cette approche, on retrouve les *filets de sécurité sociaux*, qui sont aussi utilisés dans des contextes d'urgence. Ces filets sont des transferts de ressources non contributifs (aucune participation financière n'est demandée aux bénéficiaires) qui peuvent prendre plusieurs formes : transferts monétaires avec ou sans condition, cantines scolaires, programmes « vivres ou argent contre travail », etc.³. Mais contrairement aux programmes d'aide d'urgence, les filets de protection sociale consistent en des aides publiques durables et prévisibles, visant à prévenir la faim ou à sortir les populations de la faim et de la pauvreté. Comme le montrent certains exemples (notamment le programme « Faim zéro » au Brésil), l'approche par la protection sociale serait un moyen particulièrement efficace de lutter durablement contre la faim. ■

3. Lire p. 26.



1. Définition adoptée par le Secrétariat des Nations unies de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes en 2009.

2. Lire p. 37-39.

Pauvreté et vulnérabilité en Afrique de l'Ouest: quelles évolutions ?

Mado Evrard Diakité (mediakite@oxfam.org.uk)

► Mado Evrard Diakité, suite à une formation en agronomie tropicale, travaille en Afrique depuis plus de 13 ans, en particulier dans les pays du Sahel, sur les questions de développement rural et de sécurité alimentaire. Actuellement conseillère au sein d'Oxfam pour l'Afrique de l'Ouest, son domaine d'expertise va des évaluations et élaboration de réponses en situation d'urgence humanitaire, aux questions de moyens d'existence, développement durable et résilience.

Une fragilisation progressive de l'environnement et des moyens d'existence. Ces dernières décennies, le Sahel rural a été globalement marqué par une dégradation progressive de l'environnement et des systèmes et moyens d'existence des populations, du fait de plusieurs facteurs.

Si les grandes sécheresses des années 1970-74 et 1983-84 ont été particulièrement spectaculaires, celles-ci ont eu lieu sur une tendance de fond caractérisée par la dégradation et l'aridification progressive de l'environnement et l'aggravation de la pression démographique sur des ressources et des écosystèmes fragiles. La pluviométrie a baissé en moyenne de 20 % dans cette région entre le début des années 70 et le milieu des années 90.

La dégradation des sols et la forte croissance démographique ont poussé les populations à cultiver des terres situées de plus en plus au Nord qui s'appauvrissent rapidement car elles sont trop peu arrosées. Elles se situent également dans des confins où les difficultés de cohabitation avec les systèmes pastoraux entraînent régulièrement des tensions importantes. Par ailleurs, l'accès aux services de base et à des réseaux de commercialisation n'y sont pas garantis.

LA PAUVRETÉ ET LA VULNÉRABILITÉ à l'insécurité alimentaire
ont connu des évolutions profondes au cours des dernières décennies dans les zones rurales ouest-africaines. Ces transformations nécessitent de renouveler les analyses ainsi que les outils de prévention et gestion des crises et de lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

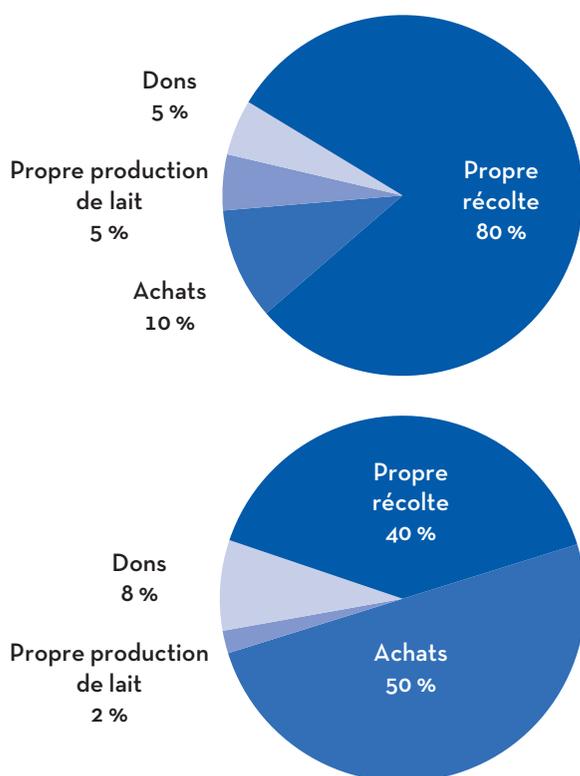
Un facteur politique a aggravé ces différentes tendances. Territoire « marginal » considéré comme « peu utile » en bordure de désert, le Sahel n'a que très peu attiré l'attention des pouvoirs centraux. Dans les années 90, les plans d'ajustement structurels ont en outre conduit à un recul des services publics en milieu rural, en particulier de l'éducation, de la santé et des services de vulgarisation agricole.

Ces différentes évolutions ont contribué à fragiliser la viabilité des systèmes de production et les moyens d'existence des populations rurales, ce que mettent en évidence les enquêtes conduites dans le cadre d'analyse de l'économie des ménages (HEA, cf. encadré).

Les pauvres et très pauvres en zone rurale représentent en moyenne entre 50 et 60 % de la population. Si la pauvreté prévaut dans tout le Sahel, les enquêtes HEA traduisent également de grandes disparités en termes de vulnérabilité à l'insécurité alimentaire au sein d'une même communauté rurale. Et ces inégalités se creusent au fur et à mesure que les plus vulnérables, incapables de faire face aux effets d'une « mauvaise » année (faible pluviométrie, prix élevés des produits de base), vendent leurs terres, leurs outils et leur bétail au profit des plus aisés, dont ces biens constituent à l'opposé une « protection » pour absorber les chocs. Dans ce contexte, le bétail est devenu dans tout le Sahel le déterminant le plus important de la richesse et la possession de bétail est encore plus inégalitaire que celui de la terre. (cf. tableau)

Ayant un accès limité aux biens productifs, les plus pauvres recourent désormais principalement, même en année « normale » (où la production locale est dans la moyenne), à d'autres sources de revenus que l'agriculture et l'élevage, comme l'emploi journalier ou la migration saisonnière de travail. Ils sont donc très dépendants des marchés pour se nourrir : les prix des céréales et leur disponibilité locale sont devenus des éléments influant davantage sur la sécurité alimentaire des populations que les niveaux de production agricole.

Ces différentes transformations ont eu d'autres effets. Elles ont d'une part renforcé les liens entre milieu rural et urbain du fait de l'importance des migrations saisonnières. Elles entraînent d'autre part une évolution du rôle économique des femmes, qui contribuent de plus en plus directement aux revenus des ménages, du fait de la précarité accrue de la famille et des migrations des hommes. Enfin, il ressort des témoignages des communautés que cette vulnérabilité accrue favorise la généralisation de l'école (qui permet aux ménages d'espérer voir certains de leurs enfants devenir salariés en ville) et le



L'accès à l'alimentation au Sahel, il y a 50 ans (en haut) et aujourd'hui (en bas)

Source : Jean-Martin Bauer d'après Julius Holt, 2011.

Groupe de richesse des ménages	Pourcentage des ménages	Taille du ménage	Superficie cultivée	Possession du bétail	Possession d'animaux de travail et charrettes
Très pauvres	35,5 %	7	0,8 ha	0 à 1 petit ruminant par le <i>kiyo</i> , 2 poules	—
Pauvres	28,1 %	7	1,5 ha	2 petits ruminants plus 1 par le <i>kiyo</i> , 3 poules	0 à 1 bœuf « emprunté »
Moyens	21,1 %	10	4 ha	3 bovins (1 à 2 vaches pour la reproduction), 11 petits ruminants, 9 poules	0 à 1 bœuf, 1 charrette
Plus aisés	15,3 %	15	7 ha	10 bovins (5 vaches pour la reproduction), 25 petits ruminants, 15 poules	1 à 2 taureaux, 1 âne, 1 à 2 charrettes, 0 à 1 cheval

développement de l'usage du téléphone portable (qui permet d'appeler des proches partis en exode, pour solliciter leur assistance ponctuelle). Ces transformations ont également pu contribuer au renforcement des collectivités locales, ou du moins à une volonté de renforcer ces collectivités qui sont plus proches des communautés rurales et ainsi mieux à même de contribuer à leur développement.

Des communautés « sur le fil du rasoir » : des crises récurrentes et une vulnérabilité chronique.

Ces différentes évolutions ont modifié la nature des crises et de la vulnérabilité des populations. La majorité des « crises » ne sont plus le résultat de chocs brutaux, tels que les sécheresses des années 70 et 80. Mais elles résultent le plus souvent de simples épisodes de difficultés — comme une mauvaise campagne agricole — qui font tomber les plus vulnérables dans la malnutrition, l'insécurité alimentaire et la décapitalisation.

Cette situation dégradée s'accompagne d'une insécurité alimentaire et nutritionnelle particulièrement importante lors de la soudure et de capacités limitées pour engager les travaux de la prochaine saison agricole : elles ont donc des impacts de long-terme sur l'état de santé des populations et leurs capacités de production.

Dès lors, une simple mauvaise récolte peut aboutir à des crises humanitaires d'ampleur massive. Il existe actuellement une véritable prise de conscience que cette précarité/vulnérabilité chronique, bien plus que l'ampleur du choc, est à l'origine des effets dévastateurs qu'une « mauvaise » année peut avoir au Sahel.

Cette prise de conscience nécessite de revoir les approches de lutte contre la pauvreté, de réduction de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et de gestion et prévention des crises. Renouveler ces approches devrait permettre de mener des politiques de long terme tout en ajustant les efforts en cas de difficultés particulières dans certaines zones et/ou pour certaines catégories de la population. Cela permettrait de dépasser les limites évidentes des interventions menées au Sahel : ces dernières années, les financements disponibles pour la sécurité alimentaire se sont concentrés sur les actions d'urgence, au détriment d'investissements visant à prévenir les crises, avec un risque de voir les actions humanitaires dé-

responsabiliser les instances nationales, voire de les conduire à un certain attentisme.

Adapter les systèmes de suivi de la vulnérabilité et d'alerte précoce. Il est nécessaire en premier lieu d'adapter les systèmes d'analyse et de suivi de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle afin d'anticiper une crise le plus tôt possible et de permettre aux ménages d'éviter de s'enfoncer dans un état d'insécurité chronique.

Dans la plupart des pays, des systèmes d'alerte précoce existent, dont les performances méritent d'être renforcées. Au lieu de « parler » principalement aux acteurs humanitaires (y compris aux instances nationales chargées de répondre aux urgences), ces systèmes pourraient informer plus largement des dispositifs de filets sociaux par exemple, dans le cadre de politiques de protection sociale intégrant un objectif de sécurité alimentaire et nutritionnelle durable.

Pour cela, les catégories les plus pauvres doivent pouvoir être suivies plus spécifiquement. De même certaines informations peu intégrées dans les systèmes de suivi devraient être considérées de manière plus systématique : les opportunités et les revenus du travail journalier (agricole ou non), les apports issus des migrations saisonnières dans des pays limitrophes, les termes de l'échange permettant de mesurer la quantité de céréales qu'un éleveur peut tirer de la vente d'un petit ruminant, etc.

L'évolution des dynamiques régionales des marchés céréaliers est un autre élément crucial insuffisamment pris en compte. Or ces marchés régionaux jouent un rôle clé dans les crises alimentaires. Ils peuvent en aggraver les effets, lorsque des mesures soudaines de restriction du commerce transfrontalier sont prises par les États par exemple. Mais ils peuvent aussi contribuer à diminuer ces effets, en permettant une meilleure pénétration des produits alimentaires dans les zones isolées.

Enfin, anticiper le plus tôt possible l'évolution de la vulnérabilité et mettre en œuvre des mesures préventives et protectrices bien ciblées nécessite de tester des méthodes innovantes de collecte et d'analyse de l'information. La transmission de données à travers les nouvelles technologies de télécommunication, l'analyse de données « non conventionnelles » ➔

Groupes socioéconomiques parmi les ménages haussas de la zone sud-centrale du département de Tessaoua (Niger)

Système du *kiyo* : des ménages plus riches prêtent aux plus pauvres un petit ruminant. Le système semble varier d'un village à l'autre mais, essentiellement, le ménage plus pauvre s'occupe de la femelle et, en contrepartie, peut garder un animal sur trois ou quatre de sa progéniture. Grâce au *kiyo*, les ménages pauvres peuvent acquérir un animal qu'ils ne pourraient autrement pas se permettre d'acheter, tandis que le propriétaire plus aisé peut faire entretenir son bétail gratuitement.

Source : Save the Children, *Comprendre l'économie des ménages ruraux au Sahel*, 2009.

☞ (comme le nombre et les flux de télécommunications dans certaines zones, plus ou moins affectées par un choc), la valorisation des savoirs endogènes/ancestraux sur les chocs et les moyens de les atténuer (analyse des déplacements des éleveurs et de leur causes par exemple) sont autant de chantiers qui restent à explorer et qui commencent à faire leur preuve dans d'autres régions du monde.

Des efforts convergents pour une sécurité alimentaire et nutritionnelle qui devienne moteur et non plus frein au développement.

Enfin, il est essentiel de s'assurer que les efforts de long terme, qu'ils soient le fait des États ou de leurs partenaires restent la priorité. Les réponses aux crises doivent pour cela être précoces et intégrées à ces stratégies de long terme. Elles doivent également engendrer le minimum d'effets négatifs. Dans ce contexte, il est important de permettre aux populations de mobiliser au mieux les stratégies d'adaptation qu'elles ont développées depuis des générations, face à un environnement particulièrement fragile et changeant.

En effet, seules les populations peuvent être les vecteurs de changements profonds et durables. Les germes d'une telle dynamique sont là : développement de groupements informels de femmes organisant leur tontine et s'engageant dans des systèmes locaux d'entraide, de groupements de petits éleveurs ou producteurs cherchant à renforcer leur force de négociation face aux intermédiaires et aux commerçants, engagement plus fort des communautés dans

la gestion des services de base (comité de gestion d'écoles, gestion intégrée des ressources en eau)...

Les pouvoirs publics et les autres acteurs impliqués peuvent appuyer ces dynamiques en assurant des fonctions de protection et de limitation des effets des aléas tout en rapprochant les systèmes de gouvernance des communautés à travers le renforcement de collectivités locales pour que celles-ci deviennent une véritable interface entre les communautés locales et les instances de décision centrales.

L'enjeu crucial des interventions dans le domaine de la sécurité alimentaire est aujourd'hui de mieux combiner les réponses aux premiers signes de dégradation de la situation s'apparentant à une « crise » en devenir et les efforts visant à s'attaquer aux racines de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, tout en bâtissant des systèmes de gouvernance performants et responsables devant les citoyens. Des politiques nationales et régionales volontaristes d'accès aux services essentiels, de protection sociale, d'appui à la production intégrant le changement climatique, d'intégration et de transparence du fonctionnement des marchés céréaliers, devraient être au cœur de cette dynamique.

Le développement du Sahel rural devrait être mesuré à l'aune de sa contribution à rendre les gens moins vulnérables et de sa capacité à permettre aux populations sahéliennes de rester (ou redevenir) le vecteur de l'amélioration de leurs conditions de vie, plutôt que des « victimes » et donc « bénéficiaires chroniques » de l'assistance humanitaire. ■

HEA : un cadre d'analyse pour mieux comprendre la vulnérabilité des ménages¹

LE CADRE D'ANALYSE de l'approche HEA (*Household Economy Approach*, Analyse de l'Économie des Ménages) a été développé par l'ONG *Save the Children* et le *Food Economy Group* au début des années 1990 afin d'améliorer la connaissance sur les zones et ménages les plus à risque et d'identifier les principaux déterminants socio-économiques de l'insécurité alimentaire ainsi que de la pauvreté.

Basé principalement sur des méthodes participatives de collecte d'informations, il permet de décrire les moyens par lesquels les ménages ruraux accèdent à leur nourriture et à leurs revenus mais aussi comment ils priorisent leurs dépenses en matière d'alimentation, mais aussi de santé, éducation, etc.

51 profils de référence utilisant ce cadre d'analyse ont été réalisés depuis 2010 dans sept pays du Sahel (Burkina, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal et Tchad). Ces profils fournissent une description de l'économie alimentaire des ménages ruraux, par zones de moyens d'existence², et pour

quatre catégories de ménages (très pauvres, pauvres, moyens et nantis).

Cette information est disponible sur www.hea-sahel.org; elle sera stockée, consolidée et accessible au sein d'une base de données unique prochainement transférée au Centre Régional Agrhymet (Niger) et transcrite dans un Atlas des Moyens d'Existence au Sahel.

1. Lire également l'article de Jérôme Bernard « Le HEA au Sahel : Les enseignements tirés de 3 ans de travail de terrain », disponible sur le site d'Inter-réseaux.

2. Les zones de moyens d'existence sont souvent définies par la ou les productions/sources de revenus majoritaires. Le plus souvent, les bassins de production agricole correspondent à des aires agro-écologiques. On utilise donc les cartes agro-écologiques, dont les informations sont ensuite croisées avec les informations recueillies sur le terrain.

Les travaux des OP sur les réalités des exploitations familiales

Marc Gansoré (marc_mistwa@yahoo.fr), Nadjirou Sall (sgFongs@yahoo.fr)

PLUSIEURS ORGANISATIONS PAYSANNES ouest-africaines réalisent actuellement des travaux de suivi des exploitations familiales, pour mieux comprendre leurs situations et cibler leurs besoins d'accompagnement. Ces travaux témoignent des réalités vécues par les agriculteurs ouest-africains, de leurs réussites, leurs difficultés et leurs perspectives.

► Marc Gansoré est le secrétaire général de la Confédération paysanne du Faso (CPF). Créée en Novembre 2002, la CPF est une organisation de producteurs agricoles qui regroupe neuf organisations faïtières au Burkina Faso.

► Nadjirou Sall est le secrétaire général de la Fédération des organisations non-gouvernementales du Sénégal (Fongs). Créée en 1976, la Fongs regroupe une trentaine d'associations membres. Elle est membre du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR).

► Une version plus longue de l'entretien réalisé avec Marc Gansoré est en ligne sur le site d'Inter-réseaux : www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/les-entretiens-d-inter-reseaux/article/entretien-avec-marc-gansore

GDS: La CPF travaille actuellement à la mise en place d'un dispositif de suivi des exploitations familiales (EF) au Burkina. Pourquoi avoir lancé un tel travail ?

MARC GANSORÉ (MG): Le dispositif sur lequel la CPF travaille actuellement répond à trois préoccupations que nous avons depuis quelques années. Nous voulions tout d'abord disposer du maximum d'informations sur les réalités vécues par les EF, car nous avons observé un écart important entre le discours officiel à chaque fin de campagne et ce que nous vivons au quotidien. Ensuite, ce travail doit nous permettre de briser un mythe négatif, partagé par certains, selon lequel l'EF n'arrive pas à remplir sa mission première, qui est de nourrir les populations. Enfin, grâce à ce suivi, nous allons pouvoir mieux cibler les besoins des EF en termes d'accompagnement et appuyer notre plaidoyer sur des données fiables. Car si la CPF est appelée à participer à toutes les concertations liées à la profession agricole, nous devons connaître suffisamment bien les différentes catégories d'exploitations et d'exploitants et pouvoir appuyer notre volonté de voir l'EF être le moteur du développement sur un argumentaire solide.

GDS: Au Sénégal, la Fongs et le CNCR mènent un travail de suivi des EF depuis 2009. Les objectifs sont-ils les mêmes ?

NADJIROU SALL (NS): Tout à fait. Nous avons voulu réaliser un travail approfondi pour mieux connaître la situation actuelle des exploitations familiales sénégalaises, mieux comprendre leur contribution à l'économie nationale et mieux appuyer notre travail de plaidoyer. Nous avons analysé la situation de 711 exploitations familiales, au regard des cinq fonctions essentielles de l'exploitation familiale : production agro-sylvo-pastorale, production non agricole, gestion durable des ressources naturelles, consommation familiale, transmission de connaissances et de valeurs sociales. On a analysé ce que l'exploitation produisait et confronté cette production aux besoins de l'exploitation pour voir si l'exploitation couvrait ou non ses besoins sur toute l'année. On utilise pour cela les « bilans simplifiés » qui constituent également un outil d'animation et d'accompagnement des exploitations familiales.

GDS: Quels ont été les résultats de ce travail ?

NS: À partir de ce travail, nous avons identifié trois types d'exploitations familiales. La première catégorie, ce sont les exploitations familiales qui s'en sortent bien, c'est-à-dire celles qui arrivent à se nourrir et à produire un excédent pour nourrir les autres. Ces ex-

ploitations représentent 10 % de l'ensemble. La seconde catégorie, ce sont les exploitations qui pourraient s'en sortir et contribuer à la satisfaction des besoins nationaux si elles bénéficiaient d'un environnement favorable. Aujourd'hui, elles ne produisent pas suffisamment pour couvrir leurs besoins alimentaires toute l'année et représentent 70 % du total des EF. Enfin, la troisième catégorie est celle des exploitations dont la survie est compromise, car elles présentent des performances agricoles excessivement faibles, un patrimoine limité et un fort endettement. Cette catégorie rassemble 20 % du total des EF. Enfin, il est important de noter que toutes ces exploitations familiales mettent des produits sur le marché.

GDS: Vous voulez dire que les EF de la troisième catégorie ne réussiront pas à se pérenniser ?

NS: Si, certaines pourront survivre, mais pas toutes. Cette question de la sortie de l'agriculture ne concerne pas uniquement la troisième catégorie des EF. Elle est fondamentale et elle doit être abordée. Il y a de moins en moins de terres disponibles et les pressions foncières sont fortes. Il faut être réaliste : on ne peut pas tous continuer à être des agriculteurs. Au sein même des exploitations familiales, des actifs ont d'ailleurs intégré des activités non agricoles. Ce sont sur les EF les plus nombreuses, celles de la deuxième catégorie, qu'il faut centrer les efforts de l'action publique, afin de leur permettre de se développer et de nourrir le pays. Ce qui ne veut pas dire qu'il faut abandonner ceux qui se trouvent en situation d'insécurité, et qui nécessitent un accompagnement particulier.

GDS: La situation est-elle similaire au Burkina ? Certaines exploitations vont-elles devoir quitter l'agriculture ?

MG: Ce serait une utopie de vouloir garder toute la population agricole dans l'agriculture, et de chercher à l'accompagner vers un modèle d'exploitation plus viable et plus moderne. S'il y avait un déluge aujourd'hui au Burkina, pensez-vous que l'on pourrait sauver tout le monde ? Ceux qui seront sauvés sont ceux qui vont se débattre jusqu'à l'arrivée d'un éventuel secours. L'objectif de notre travail de suivi et de typologie, c'est justement d'identifier les EF qui ont la volonté et le courage d'avancer. Et on remarque aujourd'hui que certaines EF parviennent à émerger. Pour ma part, je suis passé de 6 à 22 hectares, de la daba à la traction animale et je suis en train de motoriser mon exploitation. C'est cette évolution que nous voulons encourager : nous voulons identifier, au sein des EF, celles qui sont disposées à adopter le

paquet technologique et technique nécessaire et qui peuvent innover pour évoluer de façon positive. Il est important également d'accompagner les différentes EF en fonction de leurs besoins propres : quelqu'un qui possède 5 hectares n'a pas les mêmes besoins en équipements, formation, et mise en marché de ses produits que quelqu'un qui en cultive 15. Mais on ne peut pas accompagner tout le monde, on ne peut pas demander à un infirme de courir comme quelqu'un qui a ses deux pieds, c'est impossible. Il en est d'ailleurs de même pour les filets sociaux qui sont actuellement mis en place : ils ne s'adressent qu'à certaines catégories de ménages.

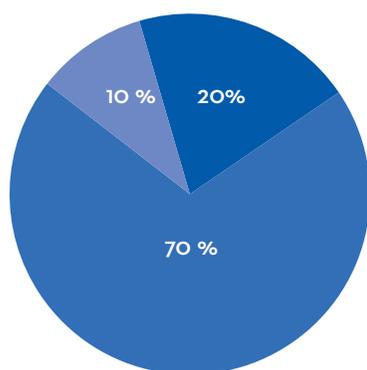
GDS: *Les politiques agricoles doivent-elles accompagner cette sortie de l'agriculture? Comment?*

NS: Une bonne politique agricole doit réfléchir à cette sortie de l'agriculture et à la manière d'accompagner cette sortie pour qu'elle soit la moins douloureuse possible. Elle peut le faire en favorisant les activités non agricoles et leur lien avec le monde rural. Cela passe notamment par la création d'infrastructures en milieu rural : des routes, des pistes, l'électricité, les services sociaux de base (santé et éducation). Il faut aussi investir localement dans les industries de transformation, ce qui permettra aussi de faire en

sorte que la valeur ajoutée à la production agricole bénéficie à la zone rurale. Cette question du travail non agricole est importante et on la retrouve dans les trois catégories d'exploitations. Pour certaines exploitations, l'activité non agricole est devenue l'activité économique majeure, la source principale de revenus.

GDS: *Est-ce aussi le rôle des OP que d'accompagner ces populations en difficulté ou ont-elles vocation à cibler uniquement les producteurs qui ont le potentiel nécessaire pour rester dans le secteur agricole?*

MG: Quoi que l'on en dise, l'aspect social ne peut pas être balayé d'un revers de la main. Nous voulons un développement à visage humain. Nous vivons dans une société qui, par culture, est solidaire, dans laquelle le problème du voisin est aussi le mien, dans laquelle celui qui s'en sort apporte un concours à celui qui a des difficultés. Il est fondamental d'encourager cette forme d'organisation propre à notre société. Au niveau des producteurs agricoles, l'essentiel, je crois, n'est pas de soutenir tout le monde tout azimut, mais de procéder par étapes : d'accompagner ceux qui émergent pour qu'ils puissent apporter leur concours à ceux qui sont toujours en-dessous de leur capacité à produire, afin que ceux-ci parviennent au moins à assurer la sécurité alimentaire de leur famille. Ce



Type 1 : exploitations familiales bien sécurisées

Ces exploitations sont en capacité de se développer et d'accroître la production de richesse : elles disposent de suffisamment de terres, de bétail, d'équipements et de main d'œuvre. Elles dégagent des surplus agricoles et mènent aussi des activités non agricoles.

Type 2 : exploitations familiales assez bien sécurisées

Ces exploitations sont en capacité de se prendre en charge et une partie peut contribuer à la satisfaction des besoins nationaux. Il existe trois sous-types d'exploitations dans ce groupe :

- (1) certaines s'appuient essentiellement (mais pas exclusivement) sur les activités agricoles ;
- (2) d'autres intègrent dynamiques agricoles et non agricoles ;
- (3) d'autres encore vivent principalement d'apports d'activités non agricoles et de l'émigration.

Type 3 : exploitations familiales en insécurité

La survie de ces exploitations est compromise : elles se situent en dessous du seuil de viabilité, avec des performances agricoles excessivement faibles. De plus, elles ont un patrimoine limité et un endettement quasi irréversible.

Typologie des EF au
Sénégal selon leurs niveaux
de sécurité

sera difficile, c'est un travail de longue haleine, mais c'est ce qui fait la beauté de la lutte.

NS : Nous avons pour rôle d'accompagner nos membres, qui sont des EF, dans l'élaboration de solutions adaptées aux situations qu'ils rencontrent. Et de ce fait, notre rôle, c'est aussi de représenter et de soutenir les plus vulnérables. Nous avons trois objectifs généraux. Tout d'abord soutenir nos membres dans l'augmentation de la productivité globale des exploitations familiales. Augmenter la productivité globale signifie augmenter les rendements et la productivité des travailleurs, dans un souci de gestion durable des ressources naturelles et de création d'emplois rémunérateurs et décents. Le second objectif, c'est l'amélioration de la maîtrise de l'espace et des ressources naturelles par les exploitations familiales et leurs organisations. Et enfin, le troisième objectif est de contribuer à la construction d'un tissu économique et social qui améliore les conditions de vie et de travail en milieu rural.

GDS : *D'après les enseignements des travaux de suivi que vous menez, trouvez-vous que les politiques mises en œuvre par l'État ou la Cedeao répondent aux besoins des exploitations familiales ?*

NS : C'est difficile de répondre à cette question. L'État et la Cedeao mettent en œuvre des politiques mais il faut s'assurer que ces politiques accompagnent le mieux possible la transformation des différentes EF, en fonction de leur situation et de leurs besoins. Aider quelqu'un qui est en situation d'insécurité, qui se trouve, symboliquement, au fond d'un puits, ce n'est pas juste lui lancer une corde. C'est l'accompagner tout au long du processus de remontée et de sortie du puits. Les solutions à apporter varient selon les catégories des EF car leurs besoins ne sont pas les mêmes. Pour la première catégorie, il faut s'intéresser à la question du réinvestissement des bénéfices gagnés. Pour la seconde, il faut lever les obstacles empêchant l'EF d'atteindre un taux de couverture de ses besoins égal ou supérieur à 100 %. Et pour la troisième, on est dans des problématiques de survie et de sécurisation des revenus. Les solutions ne sont donc pas les mêmes pour toutes les exploitations et il

est important d'avoir des politiques adaptées à chaque type d'EF. Mais globalement, une bonne politique agricole doit avoir un même objectif : celui d'accompagner la transformation de ces différentes EF.

MG : Le Burkina n'a pas de politique agricole, il a des politiques fourre-tout, qui souvent ne développent pas de synergie entre elles pour mieux coordonner les activités. Nous avons connu une succession de plans et de programmes, mais pas une seule véritable politique de développement agricole et rurale intégrée et cohérente. Aujourd'hui, on parle de « stratégie de croissance accélérée ». C'est bien, mais seulement si c'est autre chose que du saupoudrage, si des mesures concrètes sont mises en œuvre, avec une interrelation entre tous les ministères concernés. 80 % de la population vit de l'agriculture. C'est loin d'être négligeable. Selon le discours politique, le Burkina est un pays à « vocation agricole », dans lequel l'agriculture est, en principe, considérée comme un moteur du développement. Mais dans les faits, il y a un écart entre une véritable politique de développement agricole et la politique politicienne. Comment voulez-vous que nous nous développiions sans ampoules au dessus de nos têtes ? Sans service social de base ? Sans routes ? Sans infrastructures de stockage et de transformation ? Chaque année je dois laisser pourrir des kilos de tomates parce que les acheteurs ne sont pas venus à temps. Les actions concrètes ne sont pas en cohérence avec le discours. Il y a des points de divergence importants entre les discours politiques et notre vécu. C'est pourquoi nous avons du mal à digérer ces discours même si nous les écoutons, par respect et politesse. Mais aujourd'hui, nous ne voulons plus subir en silence. Nous n'allons pas non plus manifester avec violence, nous allons venir avec des propositions concrètes pour que nous puissions formuler, ensemble, toutes les stratégies à mettre en place au Burkina pour accompagner le monde rural dans son activité de production agricole. ■

« On ne peut pas tous continuer à être agriculteur ! »

Construire un observatoire régional des exploitations agricoles familiales

DANS SON PLAN quinquennal adopté en décembre 2011, le Roppa prévoit la mise en place d'un observatoire régional des exploitations agricoles familiales. Plusieurs facteurs militent pour la nécessité de construire et de faire vivre cet observatoire : (i) la prédominance de l'EF dans le système agricole de la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest (ii) ; la connaissance insuffisante ou partielle de ces EF ; (iii) la nécessité de corriger certains préjugés et discours

peu favorables, qui mettent en doute leur capacité à nourrir les populations de l'Afrique de l'Ouest.

L'opérationnalisation de l'observatoire s'appuie sur les expériences de suivi des EF, existant dans différents pays. Le Roppa a réalisé une étude de caractérisation de ces expériences de suivi, qui s'est finalisée en novembre 2011, et organisé un atelier technique de validation des outils de collecte des données en juillet 2013.

Les exploitations familiales d'éleveurs à travers les enquêtes de l'Apess

Ibrahima Aliou (ibrahimaaliou@yahoo.fr) et
Loïc Barbedette (loic.barbedette@wanadoo.fr)

L'APESS A RÉCEMMENT MENÉ, avec le sociologue Loïc Barbedette, des enquêtes auprès des exploitations familiales d'éleveurs au Sahel. Ce travail apporte des éléments sur la situation de ces exploitations, les difficultés auxquelles elles sont confrontées, ainsi que les stratégies de sécurisation développées par les populations.

► Dr Ibrahima Aliou est le Secrétaire général de l'Association pour la Promotion de l'Élevage au Sahel et en Savanne (Apess).

► Loïc Barbedette est sociologue. Il accompagne l'Apess dans ses travaux depuis une vingtaine d'années.

► Les éléments de cet article ont été extraits d'entretiens disponibles dans leur intégralité sur le site d'Inter-réseaux (www.inter-reseaux.org).

GDS : *L'Apess a réalisé des enquêtes sur les exploitations familiales (EF) d'éleveurs. Quels en étaient les objectifs et la méthode ?*

IBRAHIMA ALIOU (AI) : L'Apess a mené en 2010 et en 2013 un travail d'enquêtes auprès de 130 familles dans 9 pays en zone sahélienne et en zones de savane¹. Ce travail a été fait avec la méthode des « bilans simplifiés » : on cherche à estimer le taux de couverture des besoins de base de la famille en déterminant pendant combien de mois et de jours la famille a pu couvrir ses dépenses avec la production agropastorale de son exploitation. Ce taux peut être égal, supérieur ou inférieur à 12 mois.

GDS : *Quels sont les enseignements de ces enquêtes ?*

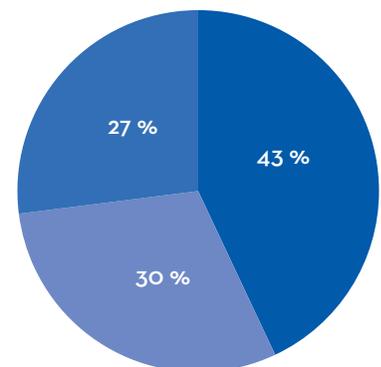
LOÏC BARBEDETTE (LB) : Tous les éleveurs visités sont d'une façon ou d'une autre liés à la tradition. Ce sont des éleveurs de bovins pour qui la vache n'est pas une marchandise (ils ne vendent des bovins qu'en dernier recours) et qui accordent une grande valeur au lait, ils pratiquent un élevage mobile et ils sont attachés aux valeurs de la culture pastorale. Ces études montrent cependant que leurs modes de vie et de conduite de l'élevage ont constamment évolué. La plupart sont passés du pastoralisme à l'agropastoralisme. Leur production agricole est essentiellement autoconsommée, ce qui permet aux éleveurs de sécuriser leur famille, mais aussi leur cheptel en allégeant les prélèvements sur le troupeau. L'élevage apporte les revenus monétaires dont ils ont de plus en plus besoin pour couvrir leur consommation, qui a évolué en même temps que leurs modes de vie quand ils se sont sédentarisés. Ainsi ces exploitations sont de plus en plus fortement insérées au marché, mais les éleveurs font aussi de nombreux dons (à caractère social ou religieux) et consomment directement, dans des proportions variables selon les exploitations, une part de ce qu'ils produisent. Les technologies qu'ils utilisent se sont également transformées. Le troupeau de bovins demeure néanmoins la référence de leur système de production.

GDS : *Et en termes de sécurisation alimentaire et économique ?*

IA : En zone sahélienne, la moyenne du taux de couverture des besoins de base est de 8 mois et 15 jours, tandis qu'il est de 10 mois et 26 jours en zone de savane : dans ces deux zones, la plupart des familles

n'arrivent pas à atteindre la sécurité alimentaire de leur famille avec leurs seules productions agricoles et pastorales, même si dans ces deux zones des familles sont largement excédentaires.

LB : 80 % des exploitations analysées ont un taux de couverture inférieur à 12 mois. Pourtant, elles sont assez peu endettées. Ceci s'explique d'abord par le fait qu'elles ont une « réserve de sécurité » : leur troupeau. En cas de difficulté, elles peuvent vendre un animal. Mais cela s'explique surtout par le fait qu'elles ont des « stratégies de compensation » assez efficaces : activités non agricoles et non pastorales (principalement le commerce de bétail, mais aussi toute une gamme d'activités dans d'autres secteurs, qui sont exercées souvent par les femmes), apports des membres de la famille partis en ville ou en migration. Dans plusieurs cas, ces apports sont supérieurs à ceux de l'élevage et de l'agriculture réunis. Faible taux de



- exploitations dont le taux de couverture est inférieur à 11 mois par an
- exploitations dont le taux de couverture se situe entre 11 et 13 mois par an
- exploitations dont le taux de couverture est supérieur à 13 mois par an

Répartition des exploitations en fonction de leur taux de couverture

Source : Ce qu'ont appris les exploitations familiales des membres de l'Apess, Apess, 2013

1. Burkina Faso, Cameroun, Guinée-Bissau, Guinée-Conakry, Niger, Nigeria, Mali, Sénégal, Tchad.

couverture ne signifie donc pas nécessairement pauvreté. Mais ces études révèlent aussi autre chose : si l'on chiffre la valeur brute de la production animale et végétale vendue et autoconsommée, on voit que ces 130 exploitations ont apporté en un an près d'1 milliard de francs CFA aux économies de la Cedeao et de la Cemap. Mais une grande partie de cette richesse ne leur a pas profité : elle a été captée par des intermédiaires, absorbée par des taxes, dépensée en charges de production, ou excessivement recyclée en dépenses de consommation (on est par exemple impressionné par le montant des dépenses de téléphone qui excèdent dans certains cas 1,5 million de francs par an). Ces exploitations bénéficient donc mal des fruits de leur élevage et de leur agriculture, ce qui pose la question des règles du jeu économiques et des politiques actuelles, qui ne leurs sont pas favorables.

GDS : *Quels sont les facteurs de vulnérabilité de ces populations ?*

IA : Tout d'abord, les sécheresses répétitives que vit le Sahel depuis une dizaine d'années ont fortement fragilisé les éleveurs, qui ont pour certains perdu beaucoup de leurs animaux. Or, chez un éleveur il y a un seuil lié à la taille du troupeau en dessous duquel il ne peut plus reconstituer son capital et rentrer dans une précarité sociale, culturelle et économique. Ensuite, l'insécurité et le vol de bétail constituent aussi un facteur de vulnérabilité.

LB : Ce qu'il faut comprendre, c'est que cette pauvreté n'est pas seulement économique : la perte du troupeau est aussi source de déconsidération sociale et de détresse psychologique. Cette forme de vulnérabilité est différente de celle de l'agriculteur. Si une année de bonne récolte peut permettre à l'exploitation familiale agricole de rebondir rapidement après des années difficiles, la reconstitution d'un troupeau demande plusieurs années et peut même devenir impossible dans certains cas. D'autres facteurs que les sécheresses ou le vol fragilisent ces exploitations : l'accès à l'espace et la qualité des ressources naturelles, le poids des charges de production, les savoir-faire (notamment souvent absents chez les fonctionnaires qui se lancent dans l'élevage), le poids des dépenses de consommation. On relève dans ces enquêtes que les femmes chef d'exploitation ont en moyenne des taux de couverture de trois mois plus faibles que les hommes et que les jeunes chefs d'exploitation ont de meilleurs résultats que leurs aînés. On constate également que l'entente (au sein de la famille, avec le voisinage) est un facteur essentiel de réussite de l'exploitation familiale.

Aucun facteur n'explique à lui seul la bonne ou la mauvaise performance des exploitations familiales étudiées. Certaines ont de très bons résultats bien qu'elles n'aient que de toutes petites superficies et inversement ; parmi celles qui ont les meilleures performances on trouve des exploitations qui utilisent des technologies très avancées et d'autres qui travaillent

selon les méthodes traditionnelles. Ce qui paraît en réalité le plus déterminant dans les performances de l'exploitation, c'est l'aptitude de l'exploitant à composer avec différents facteurs, c'est à dire la pertinence de sa stratégie. C'est là que réside le secret de la « résilience » de ces exploitations familiales.

GDS : *Quelles sont les stratégies de ces exploitations familiales ?*

LB : Certaines privilégient la recherche de la sécurité et d'autres l'augmentation des revenus. Elles utilisent dans des proportions et des combinaisons variables les ressources de neuf leviers principaux. Elles peuvent privilégier trois types de leviers économiques : l'élevage, l'agriculture et/ou les activités non agropastorales. Elles les combinent avec trois types de leviers sociaux : la gestion interne de l'exploitation familiale, la solidarité familiale externe (avec les apports de la diaspora), et dans certains cas les ressources de la religion (notamment pour les éleveurs de familles maraboutiques). Certaines exploitations ont également accès à des leviers sociopolitiques : celui des pouvoirs locaux, celui des associations et celui des aides publiques ou privées, mais on constate que ces dernières parviennent peu aux éleveurs.

GDS : *Quelles sont les limites de ces stratégies ?*

LB : Ces exploitations utilisent à fond et de façon très efficace à court terme le levier de la mobilité de l'élevage. Mais cette mobilité en conduit certaines à s'établir dans des espaces où leurs conditions d'existence sont difficiles : aucun accès à la terre, taxation excessive, conflits fréquents. On constate alors que ces exploitations pourtant riches ont beaucoup de mal à faire des projets et réalisent très peu d'investissements car elles sont trop insécurisées. De façon générale l'environnement économique et politique ne favorise pas la réussite des stratégies des éleveurs : contraintes dans l'accès à l'espace et aux ressources, législation foncière défavorable, mauvais accès au marché, insuffisante diversification de l'économie et des emplois locaux et absence de politique de développement local, inadéquation de l'offre de crédit, carence des politiques d'aménagement du territoire...

IA : Certes, des efforts sont faits par les États, les institutions régionales et les partenaires techniques et financiers pour soutenir le secteur de l'élevage. Mais, force est de constater que ces efforts ne sont pas suffisants. Sur le plan des apports par exemple, la part qui va à l'élevage dans les appuis et les investissements au secteur rural ne dépassent pas les 5 à 7 %. Par ailleurs le secteur de l'élevage n'a commencé à entrer dans les réflexions et les politiques que ces dernières 10 années. Quand on regarde les politiques de l'élevage dans les pays où elles existent, ce sont plus des politiques qui tentent de réglementer le déplacement des animaux et le commerce du bétail que des politiques volontaristes pour appuyer le secteur et permettre son développement. ■

Les Greniers de sécurité alimentaire au Burkina Faso

Ganamé Amidou (amridoug@fngn-prgsa.org), Soré Adama (soradama@gmail.com) et Dominique Lesaffre (dom.lesaffre@gmail.com)

AU BURKINA FASO, la Fédération nationale des Groupements Naam (FNGN) a mis en place depuis les années 1970 des banques de céréales qui ont connu ces dernières années une série d'évolutions leur permettant d'améliorer leur fonctionnement, de renforcer leur autonomie financière et de mieux répondre aux enjeux de la sécurité alimentaire.

► Ganamé Amidou est le directeur du Réseau des Greniers de sécurité alimentaire (R-GSA) de la Fédération nationale des Groupements Naam (FNGN).

► Soré Adama est chargé de l'Information et Communication du R-GSA.

► Dominique Lesaffre est coordinateur de l'assistance technique auprès du R-GSA.

► Créée en 1967, la Fédération Nationale des Groupements Naam (FNGN) regroupe 5 260 groupements de base et plus de 700 000 adhérents. Présente dans 10 des 13 régions du Burkina Faso, notamment dans le Nord du pays, elle lutte pour endiguer l'insécurité alimentaire et éradiquer la pauvreté. Elle a en particulier mis en place deux instruments pour y arriver : les Greniers de sécurité alimentaire (GSA) et les Baoré tradition d'épargne et crédit (BTEC). Pour en savoir plus : fngnbf.org/fngn/

LES « BANQUES DE CÉRÉALES » (BC) avaient été promues au Sahel dans les années 70, suite aux sécheresses qui ont sévi dans la région. Si les BC diffèrent dans leurs modes de fonctionnement, elles opèrent selon le même principe de base : un comité gère, de manière collective pour le village, l'achat de céréales (peu après la récolte, lorsque les prix sont les plus bas), leur stockage puis la vente au détail aux familles pendant la période de soudure, à un prix inférieur à celui pratiqué par les commerçants, mais permettant de constituer une marge pour pérenniser l'activité de la banque de céréales. Des milliers de BC ont ainsi été créées dans plusieurs pays sahéliens dans les années 70 et 80, mais la majorité d'entre elles ont rapidement fermé.

Fonctionnant sur la rotation de quelques produits, ces BC étaient en effet difficiles à gérer, et ce d'autant plus que leurs responsables étaient peu formés (maîtrise insuffisante des fonctions d'achat, de stockage, de vente et de gestion comptable). À ces problèmes de gestion se sont ajoutées des malversations ou encore des tensions sur le rôle et la viabilité économique des BC, entre d'une part la volonté de mettre à disposition des populations des biens alimentaires à bas prix et d'autre part la nécessité de dégager un minimum de bénéfices afin de couvrir les frais de fonctionnement.

L'expérience de la Fédération nationale des Groupements Naam (FNGN) offre une évolution intéressante. Au début des années 70, la FNGN a mis en place de nombreuses BC, dont la gestion a connu des évolutions successives. Au départ, chaque banque recevait d'un bailleur de fonds un stock initial de céréales et devait verser les produits des ventes sur un compte bancaire de la FNGN, qui se chargeait ensuite d'assurer les approvisionnements ultérieurs de manière centralisée pour chaque BC. Au début des années 90, suite aux difficultés rencontrées par plusieurs banques, la coopération suisse a conditionné la recapitalisation d'une centaine de BC à la décentralisation de l'approvisionnement : chaque BC devait déposer ses recettes sur un compte bancaire propre et gérer elle-même ses achats. Malgré cette recapitalisation, une étude menée en 1999 a indiqué que, sur 180 BC pour lesquelles des données étaient disponibles, seules 47 (26 %) disposaient d'un fonds de roulement supérieur à 1 million de FCFA, témoignant d'une base économique saine, tandis que 95 (53 %) disposaient d'une valeur inférieure à 500 000 FCFA, signe d'une dégradation forte de leur situation.

Partant de ce constat, la FNGN a initié à partir de 2002 un programme visant à améliorer durablement les performances des BC. Renommées « greniers de

sécurité alimentaire » (GSA), ces banques présentent plusieurs innovations majeures.

Les Greniers de sécurité alimentaire (GSA). La spécificité des GSA est de faire appel à un fonds de roulement (FdR), remboursable en fin de campagne, pour effectuer leurs achats. Ce FdR est sollicité annuellement par les comités de gestion (Coges) des GSA auprès de l'Unité d'appui (UA), chargée au sein de la FNGN de l'animation et de l'appui technique aux groupements villageois sur le programme GSA. Les fonds dont dispose initialement l'UA proviennent de dotations des partenaires de la FNGN. Lorsqu'ils sont transférés aux GSA, ils sont le plus souvent déposés dans les caisses des Baoré tradition d'épargne et crédit (BTEC), des mutuelles d'épargne et de crédit créées en 1992 par la FNGN et agréées par le ministère des Finances et du Budget. Un comité d'octroi (composé de 3 responsables de la FNGN et 2 de l'UA) se charge d'octroyer ces fonds en fonction de critères bien définis : le GSA doit pouvoir apporter une garantie de 5 % sur le montant demandé, présenter des bâtiments de stockage en bon état et témoigner de pratiques acceptables. Un taux d'intérêt de 9 % est appliqué au montant accordé aux Coges des GSA, afin de couvrir les frais de fonctionnement de l'UA.

Les Coges se chargent ensuite de l'achat d'un éventail élargi de produits de base en fonction de leurs estimations de la demande anticipée. La collecte se fait auprès des producteurs locaux, par transfert des zones excédentaires vers les zones déficitaires, et au niveau des commerçants. Plusieurs outils et stratégies permettent de garantir de bons approvisionnements. La majorité des achats (environ 60 % des besoins) sont réalisés « en gros » dès le début de la campagne, afin de tirer partie de prix relativement bas. Un système d'information des marchés a été développé par les UA, afin de permettre aux Coges de réaliser de bonnes opérations d'achats. Des bourses d'échanges de produits alimentaires sont organisées par les structures décentralisées de la FNGN. Rassemblant les Coges, les producteurs et les commerçants, ces bourses permettent aux GSA de négocier des prix avantageux en faisant se rencontrer vendeurs et acheteurs.

Les produits achetés sont ensuite vendus à un prix permettant de rembourser le crédit et de dégager une petite marge, tout en se situant en dessous des prix du marché. La bonne gestion des approvisionnements est ainsi essentielle au succès des GSA ; elle leur permet de remplir leur mission (mettre à disposition des populations des produits de qualité à coûts modérés) de manière durable, c'est-à-dire en couvrant leurs

coûts voire en dégageant des bénéfices. Car l'objectif à terme est l'autonomisation financière du R-GSA, qui semble en bonne voie. Les GSA dégagent en effet une marge bénéficiaire sur les ventes et une soixantaine de GSA (sur 393) possèdent aujourd'hui des fonds propres supérieurs ou égaux à un million de FCFA. Le taux moyen de remboursement des FdR à 98 % laisse présager une autonomie financière du réseau dans les années à venir.

Des effets multiples sur la sécurité alimentaire des populations. Couvrant 400 villages, répartis dans 29 des 45 provinces et 9 des 13 régions du Burkina, les GSA représentent aujourd'hui un des programmes de sécurisation alimentaire les plus significatifs de l'Afrique de l'Ouest. Près de 22 000 tonnes de produits alimentaires ont été stockées et vendues depuis 2002, bénéficiant à une population estimée à près de 1 million de personnes.

Les GSA contribuent à améliorer la sécurité alimentaire des populations. En moyenne plus de 3 500 tonnes de vivres par an sont commercialisées par les GSA à des coûts modérés, de façon permanente, dans au moins 200 villages, situés dans le Nord du pays. Les premiers résultats de l'étude d'impact en cours de réalisation ont montré que les prix des produits vendus par les GSA étaient inférieurs à ceux pratiqués par les marchands. Les GSA favorisent ainsi concrètement et de manière mesurable une meilleure disponibilité des céréales à proximité des populations.

L'une des spécificités des GSA est la vente à un niveau de détail qu'on ne trouve pas tout le temps chez les commerçants ruraux. Par exemple, un acheteur qui désire se procurer un quart de kilo de mil peut l'obtenir auprès des GSA. Cette spécificité permet aux populations plus pauvres d'accéder aux produits vendus par les GSA.

Autre différence notable avec les banques de cé-

réales qui préexistaient : les produits stockés se sont considérablement diversifiés. Il s'agit essentiellement (80 %) de céréales, mais aussi de protéagineux, oléagineux et d'autres produits alimentaires non céréaliers (ligneux et non ligneux). Depuis le début du programme on est passé de 3 produits céréaliers d'une valeur de 60 millions de FCFA à 32 produits commercialisés aujourd'hui par le réseau, pour une valeur qui représentaient sur l'exercice 2011 près de 895 millions de FCFA. Cette diversification et différenciation permettent de mieux répondre aux besoins nutritionnels des populations tout en assurant la durabilité du modèle économique des GSA.

Enfin, les achats réalisés pour approvisionner les GSA offrent aux producteurs des débouchés souvent plus intéressants que les commerçants et leur permettent d'obtenir des revenus plus élevés, ce qui les encourage à augmenter leur production vivrière. Les GSA soutiennent ainsi les exploitations familiales.

Des difficultés liées à l'environnement économique et politique.

Certaines difficultés propres au milieu rural entravent néanmoins le bon fonctionnement des GSA et le déroulement des cycles d'approvisionnement et revente : le niveau d'instruction très faible de la population, le risque acridien, l'absence d'infrastructures et d'investissement adéquats, le fait que certains projets publics tendent à « casser » les circuits privés établis par la FNGN (ventes à « prix sociaux » de l'État par exemple).

Malgré ces difficultés, les GSA présentent des atouts solides. La vente au détail disponible pendant pratiquement toute l'année à des coûts moins élevés que ceux du marché, la diversité et qualité des produits, les bonnes conditions de stockage permettent d'améliorer l'alimentation des populations vulnérables du Nord Burkina. ■

Un exemple de quelques produits stockés et vendus (campagne 2010-2011)

* un sac équivaut en moyenne à 100 kg.
Ce tableau ne recense qu'une partie des produits concernés. 15 autres produits ont été stockés et vendus sur la campagne : farine de blé, fonio, gombo, huile, igname, kaga, oignon, piment, poisson, pomme de terre, riz, sel, sucre, tourteaux, voaga

Produits	Quantité (sac)*		Prix moyen (sac, FCFA)		Marges	Nombre de clients
	Approvisionnement	Vente	Approvisionnement	Vente		
arachide	2 635	2 635	10 387	12 407	5 322 700	4 800
feuille-baobab	795	795	2 778	3 500	573 609	3 204
maïs	3 700	3 700	10 500	13 500	8 400 000	32 741
mil	10 865	10 865	12 600	13 750	12 494 750	43 745
niébé	1 986	1 986	20 775	26 000	10 376 850	157
oseille	433	433	10 846	13 600	1 192 482	1 550
pois de terre	118	118	17 092	19 500	284 144	215
sorgho	25 306	25 003	12 087	13 800	39 167 778	42 310

Mooriben: des banques de céréales pour la sécurité alimentaire

Amadou Moussa Abdoulaye (sango112001@yahoo.fr)

► Amadou Moussa Abdoulaye est le Secrétaire exécutif de la Fédération des Unions de groupements paysans du Niger (FUGN-Mooriben), une organisation paysanne dont les premiers groupements ont été créés en 1988, dans une optique de lutte contre la pauvreté et l'ignorance (www.mooriben-niger.org).

AMADOU MOUSSA ABDOULAYE, Secrétaire exécutif de la Fédération des Unions de groupements paysans du Niger (FUGN-Mooriben), détaille la stratégie mise en place par son organisation face à des crises alimentaires de plus en plus récurrentes au Niger depuis le milieu des années 2000.



GDS : Comment sont nées et ont évolué les banques de céréales (BC) de Mooriben ?

AMADOU MOUSSA ABDOULAYE : Elles sont nées de la volonté des membres de lutter contre l'insécurité alimentaire, se protéger des prix exorbitants pratiqués par certains commerçants et participer à la gestion et la sécurisation des excédents des récoltes des membres. Elles permettent aussi de renforcer la cohésion des membres de Mooriben.

Les premières BC ont été créées en 1993 et ont connu une forte croissance, surtout ces dernières années, au regard des crises de plus en plus fréquentes. On est passé de 205 banques en 2009 à 304 en 2012. Aujourd'hui, elles représentent 917 tonnes de céréales et des liquidités d'une valeur de près de 86 millions de francs CFA, avec des crédits de campagne d'une valeur de 53 millions de francs CFA.

GDS : Comment fonctionnent ces BC ?

AMA : Un comité de gestion élu démocratiquement au sein des membres et composé en général de 5 personnes — hommes et femmes — assure la gestion de la banque. Il organise l'achat des céréales juste après les récoltes, lorsque les prix sont les plus bas, en priorité auprès des membres, puis sur les marchés locaux. Il organise ensuite les ventes pendant la période de soudure, aux membres et non membres de Mooriben. La vente se fait au détail pour permettre à toutes les catégories de ménages d'y accéder. Les membres en difficulté peuvent bénéficier d'un crédit sur une proportion limitée du stock. Cette vente à crédit reste limitée à des situations de crise uniquement. Les membres des groupements identifient les personnes les plus démunies et des facilités de paiement sont mises en place.

Les stocks sont constitués de céréales, principalement maïs, mil, sorgho et riz. L'approvisionnement varie d'une zone à l'autre car il est fonction des habitudes alimentaires, des préférences des populations et du coût des produits. Pour un sac de 100 kg, les prix d'achat pour le mil, le sorgho et le maïs varient de 17 000 à 20 000 francs CFA et le prix de vente, qui se situe toujours en-deçà des prix du marché, varie de 18 000 à 25 000 francs CFA. En moyenne 40 000 ménages bénéficient des produits de BC chaque année.

GDS : Comment sont financées ces banques de céréales ?

AMA : Par les projets de sécurité alimentaire et la contribution de la population, qui comprend les

constructions des murs et un apport personnel en nature (céréales). Les prix de cession des céréales sont calculés sur la base du prix d'achat majoré des charges et d'un bénéfice modeste pour permettre la gestion des BC. Les prix de cession et les quantités à acheter sont déterminés à l'issue de l'assemblée générale du village sur proposition du comité de gestion.

GDS : Mooriben a aussi développé la constitution de stocks sociaux par ses membres depuis la fin des années 2000. Quelle est la différence avec les banques de céréales ?

AMA : Les stocks sociaux permettent de faire face à des crises intervenant à tout moment : décès, inondations, sinistres... Il s'agit d'un premier rempart en cas de crise, avant l'arrivée des secours de la communauté internationale. Ces stocks sont constitués à partir des cotisations des membres en nature, des prélèvements sur les excédents des BC et les semences locales. L'enchaînement des crises a empêché la constitution optimale de ces stocks, mais il s'agit d'une priorité pour les années à venir.

Nous avons aussi développé d'autres outils. Dans le cadre de notre stratégie de sécurisation alimentaire des populations nous avons mis en place des systèmes communautaires d'alerte précoce (Scap) et des observatoires de suivi de la vulnérabilité (OSV). Nous avons actuellement 33 Scap et 15 OSV dans 15 communes des 30 unions membres de Mooriben. Ces outils sont reconnus et utilisés par le gouvernement comme un premier niveau d'information sur la sécurité alimentaire des populations.

GDS : Les banques de céréales font donc partie d'un ensemble d'outils qui visent à améliorer la situation alimentaire des populations

AMA : Oui, elles s'inscrivent pleinement dans le système de services intégrés mis en place par Mooriben, qui intègre un éventail d'outils complémentaires : boutiques d'intrants, appui/conseil technique, radios communautaires et cellules de communication, partenariats avec des institutions financières pour faciliter l'accès au crédit... Le dispositif d'appui-conseil permet par exemple de former les membres des comités de gestion des BC. Nos cellules de communication et nos radios permettent d'informer et de sensibiliser les populations et dirigeants sur les tenants et aboutissants des BC. Tous les outils sont liés les uns aux autres et se renforcent mutuellement. C'est ce qui garantit la force de notre action. ■

Le warrantage paysan, un outil de protection des ressources

Andrea Ghione (aghone73@yahoo.it), Félicité Kambou (coobsa@yahoo.fr), Tristan Le Cotty (lecotty@cirad.fr), Élodie Maître d'Hôtel (elodie.maîtrehotel@cirad.fr), Gauthier Malnoury (gauthier.malnoury@gmail.com)

SOUVENT PRÉSENTÉ comme un outil de spéculation sur les fluctuations de prix et d'accès au crédit, le warrantage permet aussi aux producteurs de se protéger d'une pression sociale qui les pousse à ponctionner régulièrement une partie de leurs récoltes et peut mettre en danger la sécurité alimentaire de leur ménage en période de soudure.

► Andrea Ghione est coordinateur de l'ONG CISV au Burkina Faso, responsable du secteur microfinance de l'ONG CISV et consultant dans le domaine du développement rural.

► Félicité Kambou est directrice de la Coopérative de prestation de services agricoles Coobsa (Copsa-C).

► Élodie Maître d'Hôtel, économiste au Cirad, est coordinatrice du projet Farmaf au Burkina Faso.

► Gauthier Malnoury est agro-économiste et coordinateur pour la CISV d'un projet de renforcement du mécanisme de warrantage de la Copsa-C dans le Sud Ouest du Burkina Faso.

► Tristan Le Cotty, économiste au Cirad, est responsable de l'évaluation de l'impact du warrantage au Burkina Faso dans le cadre du projet Farmaf.

Le développement du warrantage au Burkina Faso.

Le warrantage existe au Burkina Faso depuis 2005 et connaît un vif succès auprès des producteurs et des institutions financières. Les deux plus anciennes expériences, mises en œuvre dans le Sud-Ouest du pays, sont celles de l'Union Ten Tietaa et de la Copsa-C (Coopérative de prestation de services agricoles « Coobsa »), deux organisations faitières qui continuent aujourd'hui à accompagner les producteurs dans la mise en œuvre du warrantage. Ces deux organisations ont bénéficié de l'appui respectif des ONG SOS-Sahel et CISV, et se sont inspirées dans leur développement d'expériences de warrantage plus anciennes au Niger (Union Cigaba de Konkorindo au Sud-Ouest du Niger).

Les expériences qui se développent au Burkina Faso sont qualifiées de « warrantage paysan » car elles restent localisées au niveau du village, la capacité de stockage des entrepôts ne dépasse pas, en général, les 80 tonnes et les partenaires financiers sont des agences locales d'institutions de microfinance.

Le warrantage se développe selon deux grandes tendances :

- Au niveau des zones excédentaires en céréales, et dans le Sud-Ouest notamment, les producteurs stockent essentiellement du maïs, du riz et du sorgho.
- Au niveau des zones déficitaires en céréales, au Nord notamment, les producteurs stockent plutôt des cultures de rente comme le niébé, l'arachide et le sésame, dont la vente en période de soudure permettra l'achat de céréales.

Le tableau suivant fait état des principales expériences de warrantage recensées au Burkina Faso lors de la campagne 2012/2013. Au total, environ 4 000 tonnes de céréales ont été stockées, dans plus de 100 entrepôts de stockage, ce qui a permis l'ouverture de près de 300 millions de FCFA de lignes de crédit auprès du Réseau des caisses populaires du Burkina (RCPB), principale institution de microfinance aujourd'hui mobilisée sur le warrantage.

Si à ce jour le warrantage ne représente que 2 % du portefeuille de crédits agricoles de la RCPB et moins de 1 % de la production agricole nationale, c'est toutefois un produit en plein essor. Il n'existe pas de données précises à l'échelle nationale mais des taux de croissance du warrantage ont été estimés à partir des volumes de crédits attribués par le RCPB. D'après ces estimations, les volumes de crédit ont augmenté de 191 % entre les campagnes 2011-2012 et 2012-2013. Outre les intérêts que le warrantage représente pour les producteurs, une des raisons de son essor est sa rentabilité pour les institutions de microfinance dans la mesure où le taux de remboursement des crédits est proche de 100 %, la production entreposée servant de garantie.

Le fonctionnement du warrantage. Le warrantage offre l'opportunité aux producteurs de stocker une partie de leur récolte pendant la saison sèche dans un entrepôt de stockage sécurisé. Au niveau de l'organisation, un comité de gestion est en charge de la constitution du stock qui a lieu d'octobre à décembre. Le stock ainsi constitué devient une garantie liquide ➔

Les expériences de warrantage recensées au Burkina Faso en 2012/2013

* Un sac correspond approximativement à 100 kg, mais le poids varie selon le produit stocké. Sources : SOS-Sahel, Copsa-C, FEPAB, ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire du Burkina Faso.

Projets soutenus par	Nombre d'organisations de producteurs impliquées	Nombre d'entrepôts	Nombre de producteurs bénéficiaires	Nombre de sacs stockés*	Crédit (millions FCFA)
SOS Sahel	17	29	1 800	6 000 (env. 600 t)	38
CISV-Copsa-C	20	20	1 272	7 747 (env. 775 t)	45
Fepab	3	Nd	nd	500 (env. 50 t)	11
État, projet Picofa	42	23	782	9 350 (env. 935 t)	89
État, projet Papsa	28	28	nd	15 200 (env. 1 520 t)	102
Total	110	> 100	> 3 850	38 800 (env. 3 880 t)	285



Mme Kambou
(directrice de la
Copsa-C) avec des
femmes devant
leurs sacs stockés
dans un entrepôt de
la Copsa-C

et divisible et permet aux producteurs d'obtenir un crédit de 80 % de la valeur du stock à la récolte auprès d'une institution de microfinance. Le crédit permet aux producteurs de faire face à leurs besoins de liquidités sans avoir à vendre leur récolte à un moment où les prix sont au plus bas, et permet également à certains producteurs d'investir dans des activités génératrices de revenus « de contre saison », car pratiquées en saison sèche, comme l'élevage de volailles, l'embouche ovine, le maraichage, ou encore le commerce.

Six mois environ après la constitution du stock, entre avril et juin, les producteurs remboursent le crédit et les intérêts à l'institution de microfinance et s'acquittent des frais de stockage auprès de l'organisation. Le comité de gestion peut alors, en accord avec l'institution de microfinance, procéder au déstockage des sacs. Les producteurs sont libres d'utiliser les sacs récupérés comme bon leur semble : ils pourront servir à la consommation familiale, être utilisés comme semences ou être vendus sur le marché à une période où les prix sont significativement plus hauts qu'au moment de la récolte. Les producteurs impliqués dans le warrantage au Burkina aiment appeler cette période de déstockage la « deuxième récolte ».

La pression sociale liée au stockage domestique.

Une enquête réalisée lors de la campagne 2012/2013 auprès de la Copsa-C montre que 17 % des sacs stockés dans les entrepôts de warrantage correspondent à des producteurs qui déposent leurs sacs sans demander de crédit. Ils s'acquittent alors simplement des frais liés au stockage de leurs sacs auprès de leur organisation.

Ainsi, une partie non négligeable de ces producteurs cherche autre chose que l'accès au crédit dans le warrantage. Cherchent-ils à spéculer sur l'augmentation des prix ? Non puisqu'ils obtiendraient le même gain en gardant les sacs chez eux et en retardant la vente pour bénéficier de la hausse des prix à l'approche de la soudure. Cherchent-ils à préserver la qualité de leurs récoltes en la stockant dans des entrepôts plutôt que chez eux ? Probablement pas, car les producteurs peuvent très bien traiter les sacs qu'ils stockent chez eux contre les ravageurs pour un coût raisonnable. Par ailleurs, le warrantage a lieu en

saison sèche, à une période où les risques de dégradation des produits sont considérablement réduits.

Ces producteurs-là cherchent donc autre chose. Une explication probable est à rechercher en lien avec le fait que lorsque les producteurs gardent leur récolte au domicile familial, cette récolte est régulièrement ponctionnée en saison sèche pour satisfaire les demandes des proches, ces ponctions pouvant mettre en danger la sécurité alimentaire du ménage en période de soudure. Au-delà des avantages classiquement mentionnés, le warrantage protégerait donc les producteurs d'une forme de pression sociale et cette explication est d'ailleurs souvent avancée par les producteurs eux-mêmes : « le stockage à la maison subit des pertes, et la famille est le premier ravageur » (parole de producteur). Les stocks de céréales, lorsqu'ils sont conservés dans le ménage, sont sujets à convoitise, et font l'objet de demandes répétées de la part des proches, que les producteurs acceptent le plus souvent, même si elles compromettent la sécurité alimentaire de leurs ménages en période de soudure. Ces demandes peuvent être motivées par des « besoins physiologiques » (alimentation, soins médicaux), mais également par des « besoins sociaux » (déplacement au marché, participation à des cérémonies). Le warrantage permet aux ménages d'immobiliser une partie de leur production pendant la saison sèche. D'une certaine manière, il est possible que le warrantage réduise la solidarité entre ménages ruraux pendant la saison sèche, mais il accroît également la disponibilité de ressources du village au moment de la soudure. Ainsi la solidarité entre ménages se renforce en période de soudure, lorsque ceux qui ont warranté peuvent aider ceux qui n'ont pu warranter et les encouragent à suivre leur exemple lors de la prochaine campagne.

Les membres du ménage eux-mêmes ont tendance à puiser dans les stocks avant la soudure dans les ressources prévues pour la soudure pour répondre à des « tentations »¹. De nombreux producteurs confirment cette source d'insécurité alimentaire, liée à une autre forme de pression sociale : il est important de participer aux événements sociaux pour être « reconnu ». Cette pression est d'autant plus importante en saison sèche que la plupart des producteurs agricoles sont désœuvrés.

Une partie non négligeable des producteurs est donc prête à payer des coûts de stockage à leur organisation pour ne pas avoir à conserver ses sacs sous leurs yeux et sous les yeux des proches. Ceci leur permet de mieux gérer la disponibilité de leurs ressources vivrières tout au long de l'année. Il n'est pas exclu par ailleurs que les producteurs stockant des sacs et obtenant ainsi un crédit (83 % de sacs stockés) tirent également du warrantage des intérêts en termes de « protection » de leurs récoltes face à des pressions sociales. ■

1. Banerjee et Duflo (2011), *Poor Economics: A Radical Rethinking of The Way to Fight Global Poverty*. Public Affairs, 320 p.

Construire la résilience des ménages grâce à la gestion durable des terres

Sébastien Subsol (s.subsol@agrhytmet.ne), Maty Ba Diao (m.badiiao@agrhytmet.ne) et Edwige Botoni (edwige.botoni@cilss.bf)

► Sébastien Subsol est assistant technique auprès du Centre régional Aghrymet du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (Cilss).

► Maty Ba Diao est le chef du département « Information et recherches » du Centre régional Aghrymet.

► Edwige Botoni est experte en gestion des ressources naturelles, au sein du Comité permanent inter États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (Cilss).

► Pour plus d'information sur les bonnes pratiques de gestion durable des terres au Sahel, voir la plateforme gestion durable des terres et changements climatiques du CILSS : www.agrhytmet.ne/portailCC

1. Études Glasod (2003) et Lada (2011).

2. TerrAfrica est une plateforme mise en place en 2005 visant à promouvoir une gestion durable des terres, efficiente et mise en œuvre par les pays eux-mêmes. Impulsée par les pays, elle dépend du leadership et des engagements souscrits par les pays d'Afrique subsaharienne : www.terrafrica.org/fr/home

3. Cf. *Grain de sel* n°49.

L'AMPLEUR DE LA DÉGRADATION des terres dans les pays Ouest-africains nécessite de développer les techniques de gestion durable des terres, qui ont déjà prouvé leur efficacité. Cet article évalue les effets d'une telle mise à l'échelle sur la résilience des populations, ainsi que ses coûts et bénéfices pour les pays.

LES PAYS SAHÉLIENS sont particulièrement sujets à la dégradation des terres. Au Niger, ce sont plus de la moitié des terres agricoles qui sont considérées comme dégradées, au Burkina Faso et au Sénégal, plus du tiers¹. Cette dégradation des terres a des impacts importants sur le niveau de la production et des revenus des agriculteurs. Globalement pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne les pertes de revenus sont évaluées annuellement à 9 milliards de dollars américains (TerrAfrica). Cette dégradation joue un rôle indéniable dans les déficits céréaliers chroniques, les chocs de prix et de production, et les crises alimentaires auxquels sont exposés les pays et populations de la région.

Gestion durable des terres : des techniques qui ont fait leurs preuves. Face à cette situation, et dès les sécheresses des années 70 et 80, les pays du Sahel ont entrepris de vastes chantiers de restauration des terres, via les techniques classiques de gestion durable des terres (GDT), comme les ouvrages de conservation des eaux et des sols, et la protection des arbres dans les terroirs. Plus récemment, dans le cadre du processus TerrAfrica², certains ont élaboré des cadres stratégiques d'investissement pour la GDT. Ils ont également, dans le cadre de la politique agricole de la Cedeao, élaboré des plans nationaux d'investissement agricoles intégrant cette question.

Les techniques mises en œuvre ont largement montré leur efficacité, en particulier dans certaines zones du Sahel qui commencent, depuis quelques années, à « reverdir ». Sur près de 5 millions d'hectares au Niger et plusieurs centaines de milliers d'hectares au Sénégal et Mali, les paysans ont adopté massivement les techniques de régénération naturelle assistée (cf. encadré), face à la dégradation des rendements. L'*Acacia albida* constitue l'espèce phare de ces zones, arbre « miracle » qui permet de fixer de l'azote dans le sol tout en fournissant du fourrage en saison sèche. L'effet brise vent est également fondamental dans ces terroirs auparavant dénudés. Ailleurs, sur le plateau central du Burkina Faso ou encore la zone de Tahoua au Niger, des techniques antiérosives (cordons pierreux, demi lunes, banquettes) et de restauration des sols par la technique du zaï ont permis d'améliorer la fertilité sur des centaines de milliers d'hectares³. Ces différentes techniques ont permis d'augmenter significativement la production agricole à l'hectare, de 40 à 120 %. Appliquées dans des zones en amont des cultures comme dans la zone des plateaux du Sud Ouest du Niger, elles protègent les champs.

Ces techniques éprouvées sont reproductibles et

maîtrisables par les populations rurales sahéliennes, y compris les producteurs à faibles revenus, avec un minimum de subvention pour les outils, la main d'œuvre et l'encadrement nécessaires. Quels seraient les impacts de leur mise à l'échelle pour les populations pauvres du Sahel ?

Croiser profils HEA et données sur la GDT pour créer des plans de résilience « par le bas ». La méthode proposée retient des travaux HEA plusieurs données concernant les ménages : nombre de membres, taille des parcelles de cultures vivrières, informations sur les principaux chocs auxquels est exposé le ménage et sur ses stratégies d'adaptation. Elle calcule la production moyenne annuelle de ces ménages, à partir des rendements moyens des cultures produites et de la taille des parcelles. Elle documente ensuite des informations sur la GDT dans la zone du ménage : techniques de restauration des sols les plus adaptées et potentiel des techniques retenues en termes de hausse de rendement. Ce potentiel est connu à partir des observations de terrain.

À partir de ces éléments, il est possible de déterminer si les techniques de GDT retenues permettent aux

Lexique

La technique du zaï consiste à creuser de petites cuvettes dans les champs avant les premières pluies, afin de retenir les eaux de ruissellement. On y dépose de la matière organique voire un peu d'engrais pour créer des conditions favorables à la plante.

Les demi-lunes sont de grandes cuvettes en forme de demi-cercle où la terre de déblai est déposée sur le demi-cercle. Elles permettent de capturer l'eau de ruissellement et peuvent également recevoir de la matière organique.

Les cordons pierreux sont constitués de pierres disposées le long des courbes de niveau, ralentissant le ruissellement de l'eau, augmentant son infiltration et permettant de capturer les sédiments.

Les fosses fumières consistent à faire décomposer la matière organique (animale et végétale) dans une fosse creusée ou dans un bassin construit hors sol. *La régénération naturelle assistée* (RNA) consiste à promouvoir et à protéger les jeunes pousses des espèces ligneuses dans les champs de culture, afin de favoriser la régénération des sols dégradés et de créer un système agro-forestier aux multiples usages.

☞ ménages de mieux assurer leur sécurité alimentaire. Un chiffre clé est utilisé pour arriver à ces conclusions : au Sahel, les besoins alimentaires sont estimés à 200 kg/personne/an. Cette moyenne tient compte de l'allure des pyramides des âges.

L'analyse proposée ici se focalise sur les groupes les plus vulnérables, les très pauvres et les pauvres, selon les enquêtes HEA. Ces ménages représentent en général 60 % de la population rurale des pays ouest-africains. Nous prenons l'exemple de 3 cas : ménages très pauvres à Tahoua au Niger, ménages très pauvres à Kaya au Burkina Faso, ménages pauvres à Madarounfa au Niger.

Dans la plupart des cas, l'introduction de techniques de GDT permet aux ménages très pauvres et pauvres de ne plus être dans une situation de déficit céréalier et ainsi de ne plus être contraints de vendre leur capital pour faire face à leurs besoins alimentaires. Même en cas de mauvaise année, il a été observé que les rendements des terres restaurées étaient plus élevés que ceux de terres non restaurées : la GDT atténue également les chocs de production.

Mettre en place des subventions ciblant les populations vulnérables afin de leur permettre de restaurer leurs terres contribuerait ainsi à améliorer la sécurité alimentaire de ces ménages à court terme et leur permettrait, sur le plus long terme, de s'adapter aux problèmes de désertification et de changement climatique.

Bien sûr, étendre les pratiques de GDT ne suffira pas à sortir tous les ménages de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Dans certaines régions sahéliennes, des alternatives économiques à l'agriculture doivent être développées pour les ménages les plus pauvres, car les micro-exploitations dominent les structures de production. Le foncier est alors un facteur déterminant de l'insécurité alimentaire et introduire des techniques de GDT ne suffiront pas, comme le montre l'étude croisée des données des profils des ménages et du potentiel des techniques de GDT dans le cas des ménages pauvres de Madarounfa. Plus généralement, d'autres actions doivent être menées parallèlement à la mise en œuvre de techniques de GDT, dans le domaine de la santé et de la nutrition ou encore de l'accès au marché et au crédit.

Il n'en reste pas moins vrai que, au regard de l'ampleur et des impacts de la dégradation des terres et du potentiel de la GDT pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations, les techniques de GDT doivent être étendues. Le type d'analyse proposé ici pourrait permettre la conception d'un plan de résilience « par le bas », agrégeant les solutions, commune par commune. Une fois le champ des possibles analysé par zone socio-économique (ou « zone de moyens d'existence », selon la terminologie HEA), il serait possible de calibrer un plan « résilience » national sur une base pluriannuelle en faisant jouer à plein les communes dans le cadre de leurs nouvelles fonctions issues du processus de décentralisation.

Une mise à l'échelle dont les bénéfices dépasseraient largement les coûts. Une telle mise à l'échelle comporte bien sûr des coûts ; elle nécessite notamment de permettre aux populations les plus vulnérables d'accéder à ces techniques, et donc de disposer des outils et de la main d'œuvre nécessaires. Une analyse prospective des coûts et bénéfices des différentes techniques de GDT est possible, à l'échelle nationale.

Une fois les options de GDT possibles analysées, en fonction du niveau de dégradation, des types de sols, de l'évolution des indicateurs climatiques et de la topographie, les coûts des techniques retenues sont renseignés, ainsi que leur potentiel (minimal) en termes de hausses de rendement, en se fondant sur ce qui a été observé dans la région. En fonction des gains et coûts estimés, de la capacité d'absorption des acteurs publics et privés et des tendances démographiques, il est ensuite décidé des superficies à traiter. Divers ratios sont enfin calculés, sur la base des gains permis par les productions additionnelles : taux de retour sur investissement, nombre de personnes nourries en plus à partir des productions nationales, économies sur la facture d'importation.

Dans le cas du Burkina Faso, l'effort proposé présente un coût de près de 170 millions de dollars, ce qui appelle plusieurs remarques. Tout d'abord, cette somme est du même ordre que celles déployées annuellement dans le cadre du traitement des crises alimentaires dans un pays sahélien de taille moyenne. Or les techniques de GDT permettraient de dépasser

	Ménages très pauvres Tahoua (Niger)	Ménages très pauvres, Kaya (Burkina Faso)	Ménages pauvres, Madarounfa (Niger)
Taille du ménage	7	7	10
Besoins annuels (200 kg/personne)	1 400 kg	1 400 kg	2 000 kg
Nombre d'ha de céréales et production moyenne	2 ha, 1 000 kg de mil	1,5 ha, 1 200 kg de sorgho	1 ha, 500 kg de mil
Production après restauration (différentes techniques de GDT)	au minimum 1 600 kg (restauration en zai)	au minimum 2 400 kg (restauration en zai + cordons pierreux)	au minimum 700 kg (restauration à base de parc avec <i>Accacia albida</i>)

l'urgence et la gestion des crises pour renforcer durablement la résilience des populations.

Ensuite, selon ces calculs, une telle mise à l'échelle permettrait de nourrir 1 256 000 personnes supplémentaires. Il s'agit bien sûr d'une estimation, mais qui s'appuie sur plusieurs hypothèses solides. D'une part, les hausses de rendement retenues pour l'analyse ne sont pas particulièrement élevées par rapport à ce qui est observé dans les faits. D'autre part, dans la mesure où ces techniques cibleraient en priorité les producteurs vulnérables, peu connectés au marché et ne produisant pas suffisamment pour se nourrir, la hausse de production devrait avoir un impact direct sur le niveau de consommation des ménages.

Enfin, une telle hausse de la production équivaut à une diminution potentielle de la facture d'importation de près de 143 millions de dollars si on valorise la tonne de ce riz importé à 600 \$. Certes, le riz et le sorgho ne sont pas entièrement substituables, mais la crise de 2008 a montré qu'ils le devenaient en cas de forte hausse des prix du riz importé. La région ouest-africaine importe tous les ans près de 10 millions de tonnes de céréales, dont deux tiers de riz. Sans efforts renouvelés pour une production vivrière durable et en augmentation, elle sera dans le moyen terme très vulnérable aux chocs de prix provenant du marché international.

Renforcer l'accent sur la GDT dans les politiques agricoles des pays sahéliens.

Les résultats de l'ana-

lyse montrent ainsi que la mise à l'échelle de la GDT doit constituer un axe fortement doté des politiques agricoles des pays sahéliens. Elle permettrait d'améliorer la résilience des populations vulnérables, tout en offrant une option réaliste sur les plans techniques et budgétaires. Cette mise à l'échelle doit se faire cependant en respectant et systématisant certains principes :

- Mixer GDT et apport raisonné d'engrais chimiques, car la gestion de la fertilité des sols au Sahel ne peut pas se faire seulement avec des actions classiques de GDT. Par ailleurs l'apport d'engrais permet d'augmenter sensiblement les rendements.
- Renouveler les associations de techniques de GDT pour la restauration de certaines zones agro-écologiques : les techniques largement diffusées après les sécheresses des années 1970 et 1980 doivent être revisitées pour s'adapter aux nouvelles tendances du climat.
- Faire un plaidoyer large sur le potentiel des techniques de GDT et leur mise à l'échelle dans le cadre des politiques agricoles, en associant fortement la société civile, les organisations paysannes, la recherche, les services techniques nationaux.
- Créer des fonds d'adaptation au changement climatique et de lutte contre la désertification dans le cadre des politiques agricoles régionales, de l'Uemoa et de la Cedeao, pour soutenir les bonnes pratiques et l'effort d'investissement à moyen terme des États. ■

Application de la méthode au cas du Burkina Faso

* Source : ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire (Masa)

** L'objectif de 5 à 10 % des terres se situant en dessous des rendements moyens a été retenu

*** Ces coûts comprennent la main d'œuvre et les outils nécessaires

**** En considérant une ration alimentaire de 190 kg/kg/an/personne et en prenant en compte les pertes et les semences (15 %)

***** Avec un riz importé valorisé à 600 \$/tonne

Régions	Cascades, Hauts Bassins, Sud Ouest	Mouhoun, Centre Ouest, Centre Sud, Centre Sud-Est	Plateau central, Nord, Centre Nord, Centre	Sahel	Total
Superficies céréales (ha, 2011)*	761 000	2 043 000	788 000	435 000	4 027 000
Rendement moyen, sorgho ou mil (kg/ha)*	1 100	1 000	900	800	
Superficie traitable**	35 000	20 000	80 000	40 000	355 000
Techniques de GDT retenue	Matière organique et RNA	Matière organique et RNA	zai, cordons pierreux, microfertilisation	demi-lunes	
Coût de la restauration (millions \$)***	16,1	92	48,8	12	168,9
Hausse de rendement (kg/ha)	1 000	750	800	40 000	
Hausse de la production (tonnes)	35 000	150 000	64 000	32 000	281 000
Equivalent à une hausse de personnes nourries****	156 000	671 000	286 000	143 000	1 256 000
Diminution de la facture d'importation (millions \$)*****					143,3
Retour sur investissement, n+1					84 %

Niger: points de vue sur l'initiative 3N

Mamoudou Hassane (mhassane64@yahoo.fr) et
Moussa Tchangari (tchangari@yahoo.fr)

EN AVRIL 2012, le Niger a adopté une nouvelle politique de lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Repasant sur une approche décentralisée et multisectorielle, cette stratégie se veut résolument novatrice. Mamoudou Hassane (Haut commissariat à l'i3N) et Moussa Tchangari (Alternative Niger) exposent leur point de vue sur cette initiative.

► Mamoudou Hassane est conseiller technique au sein du Haut commissariat à l'Initiative 3N. Rattaché à la Présidence de la République, le Haut commissariat à l'i3N a pour mission de piloter la mise en œuvre de l'i3N.

► Moussa Tchangari est Secrétaire général d'Alternative Niger, une organisation de la société civile qui a pour objectif de contribuer à l'éveil politique et à l'émergence d'une culture citoyenne au Niger, par la diffusion d'articles et de rapports, et l'animation d'une radio associative.

► Les données utilisées dans les graphiques sont extraits de la présentation réalisée par le Haut commissariat à l'i3N, lors d'un atelier organisé en juin 2013 à Ouagadougou sur l'état d'avancement des Programmes nationaux d'investissements agricoles (Pnia) des pays membres de la Cedeao.

GDS: Dans quelle mesure l'initiative 3N (i3N) constitue-t-elle une approche novatrice pour lutter contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Niger ?

MAMOUDOU HASSANE (MH): Pour rappel, la Stratégie de développement rural (SDR) avait été mise en place en 2003, dans le contexte des politiques d'ajustement imposées par la Banque mondiale et le FMI. L'i3N a quant à elle été élaborée suite à l'adoption d'une nouvelle stratégie considérant que c'est au Niger, et non à ses partenaires, de définir ses priorités. Son caractère novateur réside tout d'abord dans la vision qu'elle porte : « Les Nigériens Nourrissent les Nigériens ».

Ensuite, elle place la sécurité alimentaire et nutritionnelle au centre et puise dans l'ensemble des politiques et stratégies nationales en lien avec ces enjeux, y compris la SDR. Elle intègre les questions de nutrition, de protection sociale, de réduction de risques de catastrophes, d'accessibilité des ménages à l'alimentation, de gestion et prévention des crises. Un Haut commissariat à l'i3N a été conçu et rattaché directement à la Présidence de la République afin de mobiliser les différents ministères et de manifester l'engagement fort des autorités.

Enfin, alors que la mise en œuvre de la SDR s'appuyait sur l'échelle régionale et les services techniques, l'i3N privilégie le niveau de la commune et confie aux services techniques un rôle d'accompagnement des paysans, pour qu'ils formulent eux-mêmes les besoins et projets à financer.

GDS: En quoi consiste cette approche communale ?

MH: La commune est le niveau d'identification, de planification et d'exécution des interventions. Chaque commune définit un plan d'actions, identifiant les mesures à mettre en place pour résoudre les problèmes de développement agricole et d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. On passe ensuite en revue les programmes existant dans la commune afin d'identifier les gap à combler, pour lesquels nous mobilisons les budgets des communes et les appuis du budget national et de nos partenaires. Des ressources humaines sont déployées sur le terrain pour renforcer les capacités d'intervention des communes. Cette approche place les populations au cœur de la dynamique de développement, pour les libérer de l'esprit de dépendance vis-à-vis de l'aide qui a pu se développer à la faveur des crises et des interventions humanitaires.

GDS: La forte implication des partenaires du Niger ne compromet-elle pas les efforts visant à briser cette dépendance ?

MH: Ce qui avait manqué au Niger, c'est que l'État lui-même assume le leadership des politiques. Pour cela, il doit investir des ressources propres et renforcer ses mécanismes de coordination, de suivi et d'évaluation des financements et appuis. Nous y travaillons. En ce qui concerne les financements, les prévisions sur le budget national pour la campagne agricole 2011-2012 ont été respectées et celui-ci est sans com-

Budget prévu et mobilisé (2012-2015)

En FCFA

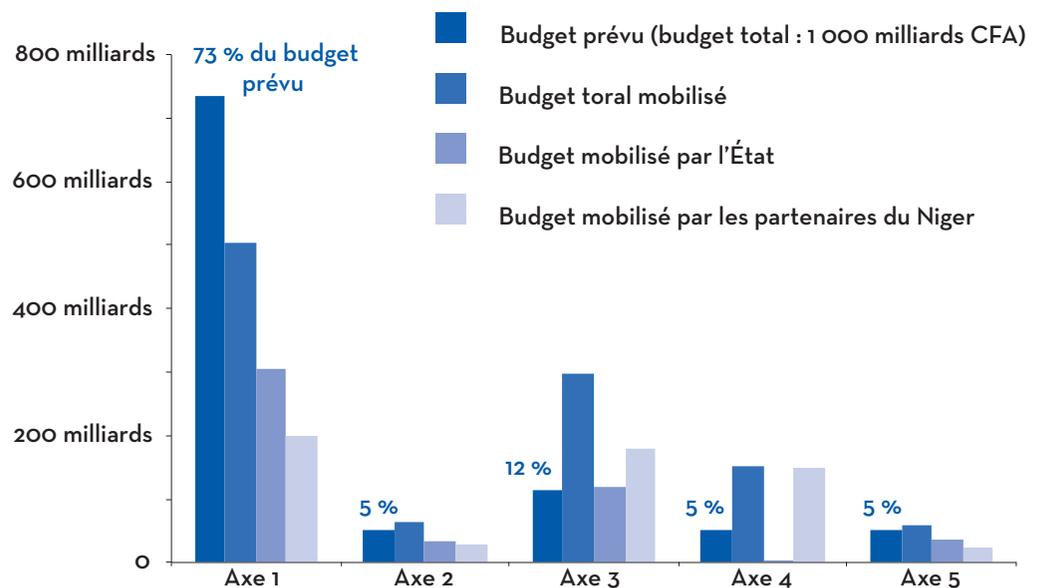
Axe 1 : Accroissement et diversification des productions

Axe 2 : Approvisionnement des marchés

Axe 3 : Amélioration de la résilience des populations

Axe 4 : Amélioration de la nutrition

Axe 5 : Animation, coordination, impulsion des réformes



mune mesure avec le budget des années antérieures. Cependant, la crise sécuritaire au Sahel à partir de 2012 a contraint l'État à puiser dans les ressources destinées aux secteurs sociaux et productifs (en particulier l'agriculture) pour la sécurité du territoire.

GDS : *Dans un pays régulièrement touché par des crises alimentaires, n'est-il pas difficile de concilier interventions d'urgence et actions de plus long terme ?*

MH : L'i3N a deux dimensions : le développement agricole durable (73 % du budget) et le renforcement de la résilience des populations vulnérables. Les 5 axes de l'i3N intègrent l'urgence et le développement. Mais il est vrai que si nous avons réussi à mobiliser près de 200 % des besoins à financer sur les actions de prévention et de gestion des crises, nous sommes en dessous des objectifs pour l'accroissement et la diversification de la production.

GDS : *Quelles mesures sont mises en œuvre pour améliorer la résilience des populations vulnérables ?*

MH : Nous avons mis en place des subventions, en particulier sur les intrants, plusieurs types de transferts sociaux (transferts monétaires, transferts d'aliments y compris les cantines scolaires, programmes de travaux de haute intensité de main d'œuvre), des exonérations de droits et taxes sur les machines et le matériel destinés à l'agriculture ou sur des services en appui au monde rural. Nous promovons aussi des pratiques familiales essentielles en matière de nutrition et nous menons un travail visant à réduire les coûts du carburant et de l'électricité.

GDS : *Ces mesures touchent-elles les populations rurales les plus pauvres ?*

MH : Il est certain que les mesures les plus efficaces immédiatement pour toucher les plus pauvres sont les distributions gratuites et ventes à prix modérés de vivres pendant la soudure. Ces mesures permettent d'éviter que ces populations ne s'endettent, décapi-talisent leurs moyens d'existence ou abandonnent les travaux champêtres. Mais en dehors des ménages extrêmement vulnérables, je suis contre la gratuité, qui peut avoir des effets pervers et renforcer l'esprit d'assistanat. Pour les ménages modérément vulnérables, on doit rester dans une posture d'accompagnement, en réduisant les coûts et en créant des facilités.

GDS : *Comment expliquez-vous que le Niger connaisse encore des crises alimentaires, malgré les ressources et les efforts importants consacrés à lutter contre la faim ?*

MOUSSA TCHANGARI : Il est vrai que plusieurs initiatives ont été lancées, mais on ne peut pas dire que des ressources importantes ont été investies dans le secteur agricole. Si le Niger connaît des crises alimentaires, c'est justement parce qu'il n'investit pas assez de ressources pour lutter contre la faim et soutenir la production agricole. Il faut accroître les investissements publics. C'est une question de volonté politique. Le Niger dispose de ressources non négligeables, notamment minières, et notre consti-

tution est claire sur ce point : ces ressources doivent servir à développer des secteurs prioritaires, comme l'agriculture, l'élevage, l'éducation, la santé.

GDS : *L'i3N constitue-t-elle une approche très différente de celle qui prévalait avant ?*

MT : La SDR mettait le focus sur la lutte contre la pauvreté et elle englobait l'ensemble du développement rural ; tandis que l'i3N se concentre sur la sécurité alimentaire et n'accorde pas assez d'importance à certains aspects du développement rural, comme l'hydraulique, les infrastructures routières ou les services sociaux en milieu rural. Ensuite, l'i3N, avec son slogan « les Nigériens Nourrissent les Nigériens », se présente comme un changement de vision, mais le financement de l'i3N repose toujours principalement sur des ressources extérieures.

GDS : *L'i3N concilie-t-elle bien interventions d'urgence et actions de plus long terme ?*

MT : Cela reste à voir dans les années à venir car l'i3N est récente. Mais nous avons globalement au Niger un problème de fond à ce niveau-là. Une évaluation, conduite du temps de la SDR, a montré que le volume d'argent consacré à la gestion des crises dépasse de loin les investissements dans le développement. Selon nos calculs, 404 milliards de CFA ont été dépensés pour gérer les crises alimentaires de 2011 et 2012 alors que de 2007 à 2010, l'ensemble des dépenses pour tout le secteur rural s'élevait à 302 milliards. Si on ne fait que gérer les crises, on ne pourra pas sortir de ce cercle vicieux de dépendance.

GDS : *Comment éviter cette situation dans un pays régulièrement exposé à des crises alimentaires ?*

MT : Si on soutenait suffisamment la production agricole, on n'aurait pas des crises alimentaires tous les 2 ans. Investir dans la production irriguée nous permettrait de mieux faire face aux aléas climatiques. Consacrer plus de ressources à l'élevage contribuerait à améliorer la résilience des populations. C'est un secteur clé pour sortir les ménages de la pauvreté et il contribue fortement à l'économie du pays. Pourtant il est délaissé par l'État.

GDS : *Selon vous, le ciblage des zones et populations prioritaires pour les actions en faveur de la résilience est-il performant ?*

MT : Il y a un véritable problème de ciblage, qu'il s'agisse des actions d'urgence ou de développement. D'après nos analyses, les services sur le terrain ne disposent pas de moyens de fonctionnement suffisants. Or ce sont ces services qui sont sollicités par les producteurs afin de porter leurs projets, et qui sont chargés d'analyser la situation des communautés locales. L'i3N affirme que les communes sont la porte d'entrée. Mais, concrètement, le transfert des compétences, même dans les domaines où il est effectif, ne s'est pas accompagné d'un transfert de ressources. Or sans ressources, on ne peut rien faire de concret. ■

Burkina Faso : vers une nouvelle politique nationale de sécurité alimentaire

Tinga Ramdé (secrsa.bf@fasonet.bf) et Stéphane Degueurce (stephane.degueurce@wfp.org)

LE BURKINA FASO révisé actuellement sa stratégie de sécurité alimentaire. Tinga Ramdé (Conseil national de sécurité alimentaire) et Stéphane Degueurce (Pam) évoquent les enjeux et objectifs de cette stratégie, ainsi que les outils développés par l'État pour lutter contre l'insécurité alimentaire.

► Tinga Ramdé est le Secrétaire exécutif du Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA) du Burkina Faso.

► Stéphane Degueurce est chargé de mission « Sécurité alimentaire et nutritionnelle » auprès du bureau du Programme alimentaire mondial (Pam) basé à Ouagadougou.

► Les éléments de l'encadré s'appuient sur l'étude réalisée par Action contre la Faim : « Réconcilier l'agriculture et la nutrition — Étude de cas sur les politiques agricoles et la nutrition au Burkina Faso » (juillet 2013).

GDS : Pourquoi vous êtes-vous engagés dans une révision de la stratégie de sécurité alimentaire du Burkina Faso ?

TINGA RAMDÉ : Cette stratégie était en place depuis plusieurs années et notre contexte évolue vite. Avant les années 1990, l'État était très impliqué dans l'encadrement de la production agricole du pays. Puis, avec les programmes d'ajustements structurels, il s'est désengagé de l'agriculture, pour laisser la place au secteur privé. Ce désengagement n'était pas forcément une mauvaise chose, mais il a été insuffisamment préparé et trop radical. Les crises que l'on a connues nous l'ont montré. À partir de ces évolutions, des acquis et des insuffisances de notre stratégie nationale de sécurité alimentaire, nous avons élaboré une nouvelle politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN).

GDS : Quelles sont les limites de la stratégie de sécurité alimentaire de ces dernières années ?

TR : Elle est trop axée sur le conjoncturel. La nouvelle politique fait le pont entre l'urgence et le développement pour que l'on cesse de jouer aux sapeurs pompiers. Nous devons permettre aux populations de mieux résister aux crises et de moins dépendre des interventions d'urgence. Censées rester ponctuelles, les aides sont devenues systématiques et ont créé une certaine accoutumance : même quand les récoltes sont bonnes, on nous demande de distribuer des vivres. Nous voulions également élaborer un cadre d'intervention cohérent, intégrant les différents aspects de la sécurité alimentaire : climatiques, environnementaux, économiques, nutritionnels, socio-culturels, etc.

GDS : Quels outils utilisez-vous actuellement pour lutter contre l'insécurité alimentaire conjoncturelle ?

TR : Avec la participation des structures de l'État, de nos partenaires et de la société civile, nous élaborons et mettons en œuvre un plan de soutien aux populations vulnérables. Le premier plan de réponses a été élaboré en 2012 et son bilan est plutôt positif : nous sommes venus en aide à 1,8 million de personnes, sur les 2 millions que nous voulions toucher. La crise a pu être contenue. Nous avons donc décidé d'élaborer chaque année un plan de réponses, adapté à la situation. Cette année, comme les récoltes ont été bonnes, nous insistons davantage sur des opérations de résilience et sur la frange de la population qui a besoin d'une aide permanente. Nous concentrons nos efforts sur la mise en place d'aides conditionnelles, comme des programmes « vivres contre travail » ou « vivres contre formation technique », et sur des travaux de

réhabilitation des sols, pour permettre aux ménages de reconstruire leurs moyens d'existence.

GDS : Qui finance ce plan de réponses ?

STÉPHANE DEGUEURCE : L'État et ses partenaires. Le plan de réponses est une photographie des besoins en début d'année, réalisée sur la base des résultats provisoires de la campagne et réactualisée dans le temps. Il fournit une vision commune et partagée sur le nombre de populations à soutenir, les zones à cibler, les modalités d'intervention à mettre en œuvre dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la nutrition ainsi que les financements à mobiliser. Il permet de mieux coordonner les programmes des différents acteurs impliqués, même s'il est vrai qu'il reste encore des marges de progrès à ce niveau là. Comment prendre en compte tous les programmes et projets mis en œuvre par l'État, qui ne sont pas toujours capitalisés au niveau du Secrétariat exécutif du CNSA ? Comment intégrer également tous les projets mis en œuvre par les organisations des Nations unies, les ONG nationales et internationales et les organisations de la société civile, projets dont on ne connaît parfois même pas l'existence ? Comment être certain que les bénéficiaires de ces programmes ou projets soient bien les personnes ciblées par le plan ? Au niveau des régions, nous ne disposons pas encore de dispositifs tout à fait fonctionnels pour jouer pleinement ce rôle d'identification des besoins et de coordination des activités conduites sur le terrain. Nous cherchons actuellement à renforcer le rôle de ces régions, à la fois sur les questions de l'évaluation de l'insécurité alimentaire, de suivi-évaluation des réponses et de définition des besoins et du ciblage.

GDS : Quelles actions concrètes l'État met-il en place pour lutter contre l'insécurité alimentaire ?

TR : Pour les réponses d'urgence, l'État intervient avec des ventes à prix social et des distributions gratuites de vivres. Sur les questions de réhabilitation, de nombreux programmes de transferts monétaires sont mis en place par les partenaires, en dehors des périodes de soudure ou de crises. En ce qui concerne la nutrition, l'État mène un travail de suivi et d'analyse. Des enquêtes Smart¹, financées en grande partie et pilotées par l'État sont réalisées chaque année. Mais les actions concrètes en faveur de la nutrition sont entièrement financées et mises en œuvre par les partenaires.

1. Enquêtes rapides d'évaluation de la situation nutritionnelle chez les enfants de moins de 5 ans.

GDS: L'État a-t-il prévu d'élargir ses moyens d'intervention pour lutter contre l'insécurité alimentaire ?

SD: La PNSAN recense les moyens d'intervention nécessaires pour lutter de façon cohérente contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. L'État réfléchit par exemple à la mise en place de filets sociaux qui seraient de nature préventive, plutôt que réactive. Ces filets ne seraient pas conçus comme des mécanismes d'urgence déclenchés suite à une crise, mais plutôt comme des systèmes visant à éviter que les populations ne tombent dans la pauvreté au moment de la soudure². Il existe déjà de tels filets sociaux au Burkina, mis en place par le Pam et les ONG avec l'appui des communautés locales. Il s'agit de programmes « argent contre travail » ou de transferts monétaires pouvant bénéficier à des populations qui ne sont pas en mesure de travailler. L'objectif actuel est de mettre en place un partenariat entre l'État et ces acteurs présents sur le terrain. Car si l'État ne dispose pas toujours des ressources humaines et financières nécessaires pour mettre en œuvre directement des actions sur le terrain, il se doit de coordonner et de suivre ces actions. À l'heure actuelle, nous travaillons sur une initiative

2. Lire p. 27-29.

pilote impliquant l'État et l'ensemble des acteurs de terrain reconnus dans la mise en œuvre de filets sociaux. Nous devrions parvenir à finaliser ce pilote d'ici la fin de l'année, avec une mise en œuvre en 2014.

GDS: Comment s'effectue le ciblage des populations vulnérables ?

TR: En 2012, les populations se sont ciblées elles-mêmes. Elles ont constitué un comité interne, composé d'élus locaux, de chefs coutumiers et de chefs de quartier. Ce comité a établi une liste au niveau de chaque localité, établissant les populations devant prioritairement bénéficier d'une aide. Malheureusement, nous ne pouvons pas capitaliser ce processus car aucun document n'a enregistré le déroulement du ciblage. Cette question du ciblage constitue un véritable défi. Aujourd'hui, nous arrivons à évaluer les populations à risque par région. Mais nous ne savons pas qui sont précisément ces personnes vulnérables. Une réflexion est en cours sur la méthodologie de ciblage des personnes vulnérables. Sa mise en œuvre opérationnelle devrait nous permettre d'avoir une liste nationale des personnes vulnérables réactualisée périodiquement. Une fois validée au niveau de chaque localité, cette liste nationale sera une grande avancée pour le ciblage. ■

Le Programme national du secteur rural (PNSR)

CE PROGRAMME est le document politique de référence du secteur rural au Burkina Faso, pour la période 2011-2015. Il intègre et remplace les nombreuses politiques et stratégies préexistantes, qui couvraient un grand nombre de thématiques (agriculture, irrigation, élevage, pêches, forêts, eau, assainissement, environnement, etc.).

Le programme 1.5 du PNSR vise la prévention et gestion des crises alimentaires et nutritionnelles. Il concerne essentiellement le travail du Conseil national pour la sécurité alimentaire (CNSA). Créé en 2003, le CNSA est le dispositif interministériel de coordination de la sécurité alimentaire. Il est présidé par le ministre de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire (Masa). Rattaché directement au ministre et coordonné par un Secrétariat exécutif (SE/CNSA), il rassemble des représentants de plusieurs ministères.

Suite à la crise alimentaire de 2012, le rôle du SE/CNSA a été renforcé. Son mandat comprend le suivi et la mise en œuvre des décisions du CNSA, l'élaboration et le suivi du plan opérationnel de soutien aux populations vulnérables ainsi que la coordination des réponses et aides alimentaires de différents organes gouvernementaux. Il a également été chargé de définir et de mettre en œuvre la Stratégie nationale de sécurité alimentaire (SNSA) qui vient d'être révisée pour devenir la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN). Cette PNSAN a été adoptée le 25 octobre 2013. Sa mise en œuvre devrait avoir lieu au tout début de l'année 2014, après la définition d'un plan d'action et de son budget.

Les 5 axes du Programme national du secteur rural (PNSR) (et les allocations budgétaires prévisionnelles pour la période 2011-2015, en milliards de francs CFA)

Axe 1	Amélioration de la sécurité et de la souveraineté alimentaires	586	43 %
	Programme 1 : Développement durable des productions agricoles	166	12 %
	Programme 2 : Amélioration de la productivité animale et de la compétitivité des produits animaux	105	8 %
	Programme 3 : Amélioration de la santé animale et renforcement de la santé publique vétérinaire	27	2 %
	Programme 4 : Développement durable de l'hydraulique agricole	248	18 %
	Programme 5 : Prévention et gestion des crises alimentaires et nutritionnelles	40	3 %
Axe 2	Promotion de l'économie rurale	87	6 %
Axe 3	Développement durable et gestion des ressources naturelles	260	19 %
Axe 4	Amélioration de l'accès à l'eau potable et du cadre de vie	300	22 %
Axe 5	Développement du partenariat entre les acteurs du monde rural	143	10 %
Budget prévisionnel total 2012-2015		1 377	100 %

Filets sociaux en Afrique de l'Ouest: des outils en constante évolution

Inter-réseaux (inter-reseaux@inter-reseaux.org)

LES FILETS SOCIAUX sont largement utilisés pour lutter contre la faim en Afrique de l'Ouest. Ils ont connu de nombreuses évolutions au cours des dernières années, se diversifiant et visant des objectifs dépassant la simple réponse à une situation d'urgence.

► Cet article s'appuie sur plusieurs sources :

- EuropeAid. Les transferts sociaux dans la lutte contre la faim (Commission européenne, avril 2012);
- HLPE. La protection sociale pour la sécurité alimentaire (CSA, juin 2012);
- Fao. Cours en ligne sur les Filets sociaux de sécurité (2012);
- Leturque, H. Dispositifs de filets de sécurité sociaux en Afrique de l'Ouest : soutenir l'émergence de dispositifs nationaux préventifs (Iram, juin 2013);
- Samson, M. La protection sociale comme instrument d'action en faveur des pauvres (OCDE, 2013).

LES « FILETS DE SÉCURITÉ SOCIAUX »¹ sont des transferts de ressources non contributifs (aucune participation financière n'est demandée aux bénéficiaires) visant à venir en aide aux populations pauvres ou vulnérables. En Afrique de l'Ouest, ils ont d'abord été conçus et utilisés pour faire face à des situations de crises alimentaires suite à des chocs de production agricole (grandes sécheresses dans le Sahel des années 70 et 80). Ils visaient à apporter directement de la nourriture aux populations affectées par une crise. Ils prenaient essentiellement la forme de distributions gratuites et généralisées de vivres au sein des zones touchées par une crise.

Ces premiers dispositifs ont essuyé de nombreuses critiques. Exigeant une logistique coûteuse et complexe, les distributions de vivres sont difficiles à mettre en œuvre de manière rapide et efficace. Par ailleurs, elles peuvent provoquer des distorsions sur les marchés (comme une chute des prix). Plus fondamentalement, les dernières crises alimentaires, en particulier celle de 2005 au Niger, ont montré que la sécurité alimentaire des populations ne dépend pas uniquement du niveau de production agricole, mais qu'elle est aussi liée à l'accès des populations à la nourriture et à la qualité sanitaire et nutritionnelle des aliments, de l'eau et des régimes alimentaires.

L'essor de la question de la malnutrition a également mis en évidence que de nombreuses populations souffrent de troubles nutritionnels, en dehors de tout contexte de « crise ». Elle a ainsi montré que l'insécurité alimentaire ne se limite pas à la faim transitoire ou conjoncturelle (suite à une crise). Elle est également cyclique (touchant chaque année, lors de la soudure, une partie importante de la population) voire dans certains cas chronique : certaines personnes souffrent de faim et/ou de malnutrition en permanence.

À partir du milieu des années 2000, les filets sociaux mis en place en Afrique de l'Ouest ont évolué. Cela pour mieux intégrer ces différentes dimensions et temporalités de la faim. Ils ont cherché à prendre en compte toutes les composantes de la sécurité alimentaire (disponibilité de la nourriture, nutrition et accès des ménages à l'alimentation). Les méthodes de ciblage de ces filets se sont élargies pour intégrer des indicateurs fondés sur le suivi de l'état nutritionnel des populations ou de leurs moyens d'existence. Elles cherchent davantage à identifier des ménages ou des

groupes pauvres ou vulnérables, et non plus seulement des zones touchées par une crise. La forme de ces filets a aussi évolué pour répondre à ces objectifs de nutrition et d'accès à la nourriture. Il existe ainsi aujourd'hui une grande diversité de filets sociaux, variant dans la nature du transfert (vivres, argent, intrants, petit bétail, aliments nutritifs...) et la contrepartie demandée (aucune, travail).

Les transferts monétaires en particulier ont connu un succès croissant ces dernières années, car ils permettent à la fois de renforcer le pouvoir d'achat des ménages, de leur donner les moyens d'accéder à une diversité d'aliments, voire de s'engager dans des processus de développement. Dans certains cas, ces transferts permettent en effet aux ménages de démarrer une petite activité économique, ou encore de scolariser leurs enfants par exemple. Afin de renforcer ce potentiel « transformateur » des transferts monétaires, certains programmes intègrent des conditionnalités (scolarisation ou suivi médical des enfants).

Enfin, de plus en plus, des programmes sont mis en place en dehors de contexte de « crises » et sur des durées plus longues (plusieurs années). Ce caractère durable vise à permettre aux filets sociaux de prévenir les crises et de s'attaquer à la faim chronique, en agissant notamment sur la pauvreté des ménages. De tels systèmes reviendraient moins chers que des filets sociaux « curatifs » mis en place à la hâte et à répétition².

Ces évolutions sont néanmoins relativement lentes et tardives en Afrique de l'Ouest. Certes, depuis la fin des années 2000, les États et la Cedeao intègrent les filets sociaux dans leur politique agricole (Ecowap). On assiste aussi au développement de filets sociaux « prévisibles » (mis en place sur plusieurs années), mais qui ne touchent que peu de ménages, et qui sont essentiellement financés et déployés par des acteurs extérieurs, notamment la Banque mondiale. Les pouvoirs publics nationaux se retrouvent surtout cantonnés à un rôle de supervision, souvent théorique, de ces programmes.

L'institutionnalisation et la mise à l'échelle apparaissent ainsi aujourd'hui comme des conditions sine qua non pour la mise en œuvre de véritables filets de protection sociale en Afrique de l'Ouest, qui soient prévisibles, pour partie indépendants des conjonctures de crises et inscrits dans la loi. ■

1. Traduction du terme anglais « *social safety net* ».

2. Lire p. 27-29.

Vers des filets sociaux « prévisibles » en Afrique de l'Ouest ?

Henri Leturque (h.leturque@iram-fr.org),
Nathalie Jarno (nath.jarno@gmail.com) et
Yoann Jolly (y.jolly@yahoo.fr)

LA RÉCURRENCE des crises alimentaires et la prévalence de la faim en Afrique de l'Ouest ont conduit les partenaires au développement et les États à envisager des systèmes de transferts sociaux allant au-delà de la réponse ponctuelle d'urgence suite aux crises. Cet article s'intéresse à l'émergence de ces filets sociaux « prévisibles » en Afrique de l'Ouest.

► Henri Leturque est chargé de programmes « Sécurité Alimentaire » à l'Iram. Il est spécialisé sur l'analyse de la vulnérabilité et des programmes de filets de sécurité sociaux.

► Nathalie Jarno, diplômée d'un master II Développement agricole et sécurité alimentaire, a travaillé sur la question des filets sociaux en Afrique de l'Ouest dans le cadre de son stage de fin d'études au sein d'Inter-réseaux.

► Yoann Jolly, étudiant en master « Analyse de projets de développement » au Cerdi, a travaillé à l'Iram sur la thématique de l'innovation pour la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest dans le cadre de son stage de fin d'études.

Filets sociaux : systèmes réactifs versus prévisibles. En Afrique de l'Ouest, la plupart des filets sociaux existant sont de nature réactive : ils sont mis en œuvre en réponse à une crise, afin de venir en aide aux populations touchées. Les dernières crises et l'érosion progressive des moyens d'existence des ménages ont toutefois montré les limites de ces dispositifs. S'ils peuvent être améliorés, et s'il est difficile de s'en passer en cas de crise alimentaire importante, les systèmes « réactifs », sont souvent trop chers, standardisés et difficiles à mettre en œuvre. En effet, ils parviennent difficilement à obtenir des résultats satisfaisants de manière à la fois rapide, efficace et ciblée lorsque les populations à atteindre sont trop nombreuses et variées. Ces filets réactifs peinent par ailleurs à éviter l'appauvrissement progressif des ménages contraints, crise après crise, de vendre leurs actifs ou de sacrifier des dépenses de santé et/ou d'éducation. Ils sont encore moins en mesure de permettre aux ménages se trouvant dans un état de pauvreté chronique d'en sortir.

Pour faire face aux insuffisances et aux défaillances des programmes d'urgence, une alternative, ou plutôt un complément aux filets de sécurité sociaux *réactifs* est la mise en place de filets de sécurité sociaux *prévisibles*¹. Si les instruments de ce type consistent également en des transferts de ressources (monétaires, alimentaires...), leur particularité réside dans le caractère prévisible et inscrit dans la durée des interventions, et dans le ciblage sur les populations sur des critères de vulnérabilité plutôt que sur la base d'une exposition avérée à un choc.

Des dispositifs de transferts prévisibles vers les populations les plus vulnérables visent plusieurs objectifs. Ils ont tout d'abord un objectif de prévention des crises, car ils garantissent un niveau de consommation minimum à des populations souffrant de pauvreté chronique, en particulier en période de soudure. Ils visent également un objectif d'atténuation des crises : en période de crise en effet, ces dispositifs permettent de réaliser des transferts de manière plus précoce, auprès des populations qui ont déjà été identifiées comme chroniquement pauvres. Ils élargissent également la couverture des programmes les années de crises, pour toucher les populations souffrant d'insécurité alimentaire conjoncturelle. Enfin, ces filets prévisibles ont un objectif de transformation, soit parce que les transferts sont conditionnés à la consommation de certains services visant des processus de promotion

économique et/ou social (crédit, éducation de base, santé, formation professionnelle), soit parce que ces transferts couvrent un certain niveau de risques, permettant aux populations d'investir (diversification, intensification de leur activité), et ainsi de s'engager dans des processus de développement économique.

Qu'en est-il de la mise en place de programme de filets de sécurité sociaux prévisibles en Afrique de l'Ouest ?

Le développement récent de filets sociaux prévisibles en Afrique de l'Ouest. Le tableau 1 recense les principales expériences de filets sociaux prévisibles en Afrique de l'Ouest. Il met en lumière le développement de dispositifs de protection des populations pauvres et vulnérables dans la région depuis la fin des années 2000. Trois pays ont institutionnalisé des programmes de transferts depuis déjà plusieurs années : le Ghana (Leap, transferts monétaires conditionnels), le Nigeria (Cope, transferts monétaires conditionnels) et la Sierra Leone (pensions pour les personnes âgées). À leur suite, la plupart des pays de la région sont en train de développer de tels programmes grâce à d'importants appuis extérieurs. En effet, les bailleurs sont fortement impliqués sur cette thématique, en particulier la Banque mondiale, qui fournit l'essentiel des financements. Les programmes en cours de développement dans le cadre de partenariats États-bailleurs de fonds sont prévus pour plusieurs années et cherchent à s'intégrer aux cadres politiques nationaux, ce qui témoigne de la volonté de construire des systèmes durables.

Les instruments utilisés sont majoritairement des transferts monétaires (conditionnels ou non) et des programmes de travaux publics. Les programmes sont tous ciblés sur les plus vulnérables, notamment sur des critères d'âge (enfants, personnes âgées) de genre, de malnutrition infantile, ou de pauvreté. Tout en privilégiant les objectifs de prévention des risques, un nombre croissant de programmes (notamment les transferts conditionnels) poursuivent des objectifs de transformation sociale à long terme, avec en particulier une attention sur la nutrition, la scolarisation et la prise en charge médicale des jeunes enfants.

Enseignements tirés de quelques expériences de filets sociaux prévisibles.

Au Ghana : le défi du financement d'un programme national de transferts monétaires. Mis en place depuis 2008, le programme *Livelihoods Empowerment Against Poverty* (Leap) est un programme national

1. Terme consacré par le Chronic Poverty Research Center.

Année de démarrage	Pays	Programme	Opérations	Budget total (Millions USD) et origine des financement		Bénéficiaires (objectif annuel)
2007	Sierra Leone	SSN	CT (pensions)	1,3	État	16 000
2008	Nigeria	Cope	CT conditionnels, prêts	n.a.	État, BM	26 000
	Ghana	Leap	CT conditionnels et inconditionnels	51,6	État, BM, DFID	71 500 ²
2011	Niger	CFS	CT, HIMO	27,4*	État, BM, Unicef,	12 500
	Liberia	SCT	CT	3,6	État, UE, UNICEF	1900
2012	Burkina Faso	APSPE	HIMO	22,6	État, BIT, UE	n.a.
	Guinée	Projet de filet de sécurité social productif	CT en zones rurales, HIMO en zones urbaines	25	État, BM	200 000 ³
	Togo	PDC Plus	CT, accès aux services de base	14*	État, BM	8 000
2013	Mali	Jigisémejiri	CT	70*	BM	62 000
	Sénégal	Bourse de sécurité familiale	CT conditionnels	20,3	État, BM, PNUD	50 000
	Bénin	PSDCC	HIMO	46*	État, BM	12 000**
	Mauritanie	Filets sociaux en zone rurale en Mauritanie	CT, aide alimentaire	8*	UE	n.a.

Tableau : quelques expériences nationales de filets sociaux prévisibles en Afrique de l'Ouest

CT : Cash Transfer (transferts monétaires)

* Budget prévisionnel

** Objectif du nombre personnes ou ménages couverts au terme du programme

HIMO : Programmes de travaux à Haute intensité de main d'œuvre

1. Nombre de personnes effectivement embauchées entre 2006 et 2009.

2. Ménages couverts en 2013, 150 000 ont été prévus pour 2014.

3. Objectif de couverture pour toute la durée du projet (pas de donnée d'objectif annualisé disponible).

Sources : Les données de ce tableau sont issues des documents officiels portant sur l'élaboration et la mise en œuvre de ces programmes.

de transferts monétaires ciblés sur les populations les plus vulnérables. Il concerne aujourd'hui plus de 70 000 ménages et ses impacts sur l'amélioration de l'alimentation et des conditions de vie des bénéficiaires sont démontrés². Le gouvernement souhaiterait atteindre le seuil de 150 000 ménages bénéficiaires en 2014; mais certains défis pourraient entraver cette volonté d'élargissement. Le programme est, en effet, confronté à des problèmes récurrents d'arriérés (allant parfois jusqu'à 10 mois), témoignant des besoins d'amélioration de sa gestion. Par ailleurs, l'État est aujourd'hui dépendant des bailleurs de fonds pour 50 % du financement du programme. La durabilité du Leap pourrait fortement dépendre de la capacité de l'État à dégager des ressources propres et donc à développer la fiscalité.

Au Burkina Faso : le défi de la coordination des actions et de la cohérence des politiques. Outre l'État, dont les actions sont concentrées sur la réponse aux urgences, de nombreux acteurs mettent en œuvre des programmes de filets sociaux au Burkina Faso : EU, Banque mondiale, USAID, Pam, Unicef, ONG partenaires... Assurer une bonne coordination de ces acteurs est indispensable. La mise en place d'un « Plan de résilience et de soutien aux populations vulnérables », dans le cadre de la rénovation de la stratégie de sécurité alimentaire, devrait permettre d'améliorer la coordination des réponses d'urgence ; mais un tel cadre ne semble pas encore en place pour les dispositifs prévisibles de filets sociaux. Entre la nouvelle politique de protection sociale (2012), qui prévoit « l'amélioration des mécanismes de transferts sociaux pour les plus pauvres et les plus vulnérables », la stratégie rénovée de sécurité alimentaire, et les programmes appuyés par la Banque mondiale et l'UE/OIT, les synergies restent à établir.

Au Niger : faire face à une pauvreté et d'une vulnérabilité massives. De nombreux programmes de transferts monétaires sont mis en œuvre dans différentes localités du Niger. Une étude du Lasdel illustre les difficultés liées au ciblage, dans un pays où la majorité des ménages sont pauvres et vulnérables. Imposées par des acteurs extérieurs, les procédures de ciblage sont souvent peu adaptées au contexte et mal comprises par les populations. Il est également extrêmement difficile d'établir et de faire accepter un seuil de pauvreté ou des critères de vulnérabilité dans des régions où une majorité de la population vit dans la pauvreté extrême, et où les « plus riches » restent pauvres. L'ampleur de la vulnérabilité pose aussi la question de la possibilité de financer durablement de tels programmes.

Sahel et pastoralisme : la quête de dispositifs adaptés. Les pasteurs nomades sont particulièrement exposés aux sécheresses. Lorsque celles-ci sont intenses ou que les éleveurs ne peuvent pas se déplacer librement, elles font peser des risques importants sur les troupeaux, qui constituent le principal moyen de subsistance de ces populations. Il existe des réponses d'urgence, prenant le plus souvent la forme d'aide alimentaire et d'aide en fourrage pour les bêtes. Mais ces dispositifs ont du mal à cibler les populations nomades et sont soit inefficaces pour préserver le mode de vie des éleveurs, soit très coûteux, et donc difficiles à mettre en œuvre à large échelle. Une solution alternative a été expérimentée en Ethiopie. Il s'agit du déstockage commercial de secours, soit une facilitation de la vente du bétail au moment où la sécheresse menace. Les pouvoirs publics organisent la vente : communication pour prévenir les pasteurs, facilitation du transport et des négociations sur les prix, soutien aux acheteurs via des prêts. L'argent dégagé par cette vente permet aux éleveurs de mieux faire face à la sécheresse. Ils peuvent acheter de la nourriture pour eux-mêmes

et pour leur troupeau et ont les moyens de voyager pour gagner des lieux plus propices. Cette solution est nettement moins coûteuse. Elle présente également l'intérêt de permettre aux éleveurs de déployer eux-mêmes des stratégies d'adaptation, reposant sur des ressources provenant de leur propre activité.

Trois enjeux pour un passage à l'échelle : l'appropriation, le financement et la mise en œuvre. Un mouvement vers le développement de programmes de filets de sécurité sociaux prévisibles est bien engagé dans la région. La plupart des pays sont encore dans une phase pilote et testent des programmes à une échelle réduite. D'autres, moins nombreux, tentent désormais d'institutionnaliser ce type de programmes. Trois enjeux principaux se posent pour créer les conditions d'une institutionnalisation et d'un passage à l'échelle de ces expériences dans la région.

Le développement de programmes de filets de sécurité sociaux s'appuie en grande partie sur les acteurs de l'aide internationale, tant pour le financement que pour la conception et la mise en œuvre des actions. Beaucoup reste à faire pour créer les conditions d'un leadership local. Malgré les ambitions affichées, une appropriation et une capacité de pilotage et de mise en œuvre par les institutions publiques nationales restent encore à construire. Il faut également améliorer la coordination au sein et entre les pays de la région, et la cohérence entre les cadres de politiques sociale et de gestion des risques. La mobilisation des organisations de la société civile sera essentielle pour accompagner, encadrer, et demander le développement de programmes de filets de sécurité sociaux adaptés aux populations.

Deuxième enjeu clé, la capacité à mobiliser durablement des ressources financières importantes déterminera en grande partie la pérennisation du mouvement engagé. À court et moyen terme, il est clair que les États les moins riches de la région devront bénéficier d'un soutien de leurs partenaires. Mais à terme, les États devront consacrer davantage de ressources propres à ces instruments. Cela nécessitera d'envisager des rentrées fiscales plus importantes et de sensibiliser leurs opinions publiques afin qu'elles soutiennent ce type de dépenses. De manière générale, la faisabilité de cette transition doit encore être étudiée.

Enfin, les enjeux techniques pour une mise en œuvre efficace de ces filets sociaux sont assez bien identifiés : ciblage, nature des transferts, conditionnalités, technologies pour faciliter les transferts financiers... Mais les systèmes de vie, la nature des risques, et les environnements économiques sont extrêmement variés dans la région. Il est donc important pour les acteurs impliqués d'adapter les instruments aux populations ciblées (population agricoles ou pastorales, urbaines ou rurales, personnes âgées, mères isolées...) et de s'organiser pour capitaliser et diffuser au mieux les leçons des premières expériences régionales. ■

Soutenir et renforcer la résilience de l'élevage pastoral

Bernard Bonnet (b.bonnet@iram-fr.org)

LONGTEMPS OUBLIÉS des politiques publiques, les systèmes pastoraux ont fait preuve de grandes capacités d'adaptation et de résistance, toutefois mises à mal par des facteurs de vulnérabilité croissants. La reconnaissance accrue de l'importance de ces systèmes pourrait permettre de renforcer les politiques publiques en leur faveur.

► Bernard Bonnet est géographe, agronome et zootechnicien de formation. Responsable du pôle « Acteurs, Ressources et Territoires » de l'Iram, il travaille depuis une vingtaine d'années auprès des organisations d'éleveurs, sur les enjeux de développement de l'élevage et les dispositifs d'appui aux éleveurs.

Des capacités de résilience sans cesse adaptées.

Les sociétés pastorales des espaces saharo-sahéliens font preuve de longue date de capacités de résilience et d'un capital social exceptionnel, leur permettant de tirer parti d'un accès très aléatoire aux ressources vitales (pâturages et eau). Ces sociétés ont bâti des capacités de résilience aussi multiples que les aléas auxquels elles sont confrontées : mobilité et achat d'aliment bétail pour anticiper les crises de ressources fourragères, tissage permanent d'alliances et d'accords sociaux avec les autres communautés pastorales ou agricoles afin de prévenir les conflits, tactiques de reconstitution des troupeaux pour sortir des crises (prêts d'animaux, diversification temporaire des activités pour pouvoir racheter des animaux).

Suite aux crises, les dynamiques de reprise de l'éco-

nomie pastorale se sont largement appuyées sur ces savoir-faire des pasteurs. Les appuis reçus des systèmes d'aide publique sont quantitativement marginaux et la plupart du temps largement décalés dans le temps pour avoir un effet sur ces communautés.

Des capacités de résilience de plus en plus menacées.

Les grandes sécheresses de 1973-74 puis de 1983-84 ont cependant provoqué des pertes importantes de cheptel. Lorsque ces pertes dépassent un certain seuil — le plus souvent 50 % du troupeau bovin — il est difficile pour les familles de rester dans un système pastoral. On assiste alors à une série de régressions dans les trajectoires familiales, vers un agro-pastoralisme non sécurisé au plan foncier, accompagné d'une pluriactivité faiblement rentable (voir encadré).

Récemment, d'autres menaces se sont développées, menaçant la durabilité et l'adaptabilité du pastoralisme dans ces zones (Marty, 2011). Les événements extrêmes sont devenus plus récurrents du fait du changement climatique. La forte croissance démographique de la région a conduit à une pression croissante des activités agricoles sur les zones de pâturage. Enfin, les pasteurs font face à une monétarisation de l'accès aux ressources (eau, résidus de culture) et à une forte insécurité politique (rebellions, mouvements armés et trafics).

Un changement progressif de l'action publique.

Les politiques publiques ont longtemps privilégié une intensification de l'élevage promouvant sédentarisation, ranching¹, et élevage « moderne » (fourrages produits et insémination artificielle), des systèmes coûteux inadaptés aux situations économiques des populations sahéennes. Depuis une quinzaine d'années toutefois, les gouvernements, leurs partenaires et la société civile ont pris conscience de l'importance économique, sociale et environnementale des espaces et systèmes pastoraux, ainsi que des défis auxquels ils sont confrontés.

Des efforts ont ainsi été réalisés pour soutenir le développement des zones pastorales et la mobilité des troupeaux. Le Mali (2001), la Mauritanie (2000) et le Niger (2009) ont élaboré des codes ou lois pastoraux,

Des trajectoires et des formes de résilience différentes

UNE RECHERCHE sur les évolutions de l'élevage a été menée dans le cadre du projet Élevage-Climat-Sociétés (EcliS), conduit entre 2009 et 2012. 4 études de cas ont été réalisées dans des communautés rurales au Sénégal, au Bénin, au Niger et au Mali. Elles ont concerné 46 familles d'éleveurs dans leur trajectoire d'évolution sur les 50 dernières années. Au Niger, l'analyse de l'évolution de 14 familles a fait apparaître 3 grands types de trajectoires :

1. Les anciens pasteurs sinistrés deviennent des bergers précaires au service des agriculteurs disposant de bétail. Ces familles s'inscrivent dans des trajectoires de grande vulnérabilité. Elles sont progressivement sorties du système pastoral et même agro-pastoral. Elles sont conduites à vivre de travaux pour des tiers, notamment le gardiennage de bétail.
2. Certains pasteurs deviennent agro-pasteurs et sont contraints à une agriculture non sécurisée. Ce groupe met en évidence des trajectoires faisant passer les familles du pastoralisme à un agro-pastoralisme qui semble se prolonger, même si souvent l'objectif de ces anciens pasteurs est d'acquiescer suffisamment de bovins pour revenir à un mode de vie et d'élevage pastoral.
3. D'autres pasteurs ont réussi à se maintenir dans le système pastoral malgré les crises. Ce groupe présente des trajectoires qui ont fait preuve d'une plus grande résilience. Tenant compte des enseignements de 73, elles ont su limiter les pertes en 84, souvent grâce à des choix de mobilité exceptionnelle suffisamment anticipés. Elles sont parfois passées par un agro-pastoralisme de courte durée permettant avec l'exode de racheter suffisamment de jeunes reproductrices pour revenir dans des délais assez courts au système pastoral.

1. Le ranching est une forme de gestion extensive du bétail où l'accès aux pâturages est privé, les limites étant matérialisées par une clôture périphérique ou non matérialisées et contrôlées par les gardiens de troupeaux. L'approvisionnement en eau est organisé. Le bétail est divisé en troupeaux choisis d'après le sexe ou l'âge et gérés sur différents pâturages ou dans différentes parcelles.

précisant les principes et les règles qui régissent l'exercice des activités pastorales. Ces textes consacrent les droits essentiels des pasteurs, notamment en matière de mobilité des animaux et d'accès aux ressources pastorales. Un projet de Code pastoral est en cours d'élaboration au Tchad. Par ailleurs, le Mali et le Niger ont récemment élaboré une stratégie d'hydraulique pastorale, visant à garantir l'approvisionnement en eau des troupeaux et des éleveurs, tout au long des parcours de transhumance. Le Tchad et le Niger, appuyés par leurs partenaires, ont financé des actions de rénovation des infrastructures pastorales à grande échelle, basées sur des démarches de sécurisation de la mobilité pastorale.

Engager un changement d'échelle des actions structurelles de sécurisation. Ces efforts restent néanmoins à approfondir. Les actions menées depuis une vingtaine d'années par les communautés locales et les ONG devraient servir de point de départ pour des stratégies publiques visant à améliorer la gouvernance, la sécurité, la viabilité économique et la résilience des espaces et systèmes pastoraux. Adoptée le 29 mai dernier, la déclaration de N'Djaména (voir encadré) offre un cadre politique pour la mise en œuvre de politiques qui permettraient une véritable mise à l'échelle de ces expériences.

Les politiques publiques devraient s'inscrire dans 4 grands types d'actions.

Il est tout d'abord essentiel d'intégrer une meilleure compréhension des logiques scientifiques et des performances des systèmes pastoraux. Au cours des 20 dernières années, la théorie du développement pastoral et la compréhension des écosystèmes pastoraux ont été radicalement transformées. La valeur des systèmes pastoraux est de plus en plus reconnue, car ils permettent l'occupation humaine de zones arides et reculées. La mobilité est désormais considérée comme une stratégie cruciale dans l'exploitation des zones arides. Pour améliorer la définition des politiques publiques et la conception de mesures adaptées au développement de l'élevage, les États concernés doivent en premier lieu maîtriser la connaissance de cette activité sociale et économique fondamentale pour près de la moitié des ruraux. Il importe donc d'innover afin de mettre en place des dispositifs adaptés et peu coûteux de suivi de cet élevage pastoral familial. Pour cela, des méthodes de recensement du cheptel rigoureuses, à périodicité annuelle ou saisonnière, doivent être développées par les différents services en charge de l'Élevage.

Ensuite, il est nécessaire d'adapter les cadres juridiques en faveur de la mobilité. Certains pays ont progressé sur ce point, notamment le Niger, où l'État reconnaît et garantit la mobilité comme un « droit fondamental des éleveurs, pasteurs nomades et transhumants » (Ordonnance de 2009). Si la législation du Niger est souvent citée en exemple, beaucoup reste à faire pour une application plus systématique et plus effective des textes. Dans les autres pays, les dispositifs juridiques et institutionnels de sécurisation du foncier

pastoral restent à mettre en place ou à approfondir.

Il faut également promouvoir des actions d'aménagement concerté des ressources pastorales et de sécurisation de la mobilité. Cela passera par le renforcement des capacités des institutions foncières locales à s'engager dans la mise en œuvre d'actions de sécurisation foncière des espaces pastoraux et des aires de pâturage. Il est nécessaire pour les acteurs publics de mieux intégrer la mobilité dans leur vision de l'aménagement du territoire. Il faut aussi poursuivre l'important travail d'élaboration des accords sociaux d'implantation et de gestion des points d'eau, ainsi que l'adaptation des infrastructures hydrauliques aux conditions hydrogéologiques. Sur ces éléments, le Tchad et le Niger ont accompli des progrès importants, qui peuvent servir d'exemples à leurs voisins.

Enfin, il est primordial d'améliorer le soutien à la réduction de la vulnérabilité lors des périodes de crises. À l'heure actuelle, les dispositifs de prévention et de gestion des crises ne permettent pas d'agir de façon suffisamment précoce et ciblée lors des crises pastorales. Il est pour cela essentiel de mettre au point des dispositifs pérennes d'approvisionnement en aliment du bétail au niveau local et national, afin de pouvoir intervenir de manière plus efficace et structurelle. En ce qui concerne les actions post-crisis, les réticences sont toujours fortes pour aider les éleveurs à reconstituer leurs troupeaux, en partie du fait des échecs passés (systèmes de tontines ou de prêts). Mais il existe des exemples de réussites, s'appuyant sur les stratégies développées par les populations (prêts d'animaux entre éleveurs), qu'il faut capitaliser et développer. ■

Colloques

LA DÉCLARATION ADOPTÉE lors du colloque de N'Djaména (Tchad, 27-29 mai 2013) appelle à placer l'élevage pastoral au cœur des stratégies de stabilisation et de développement des espaces saharo-sahéliens, à court, moyen et long terme. Cette déclaration constitue une référence majeure, qui fait la synthèse des cadres existants et définit les axes prioritaires d'une politique régionale d'appui au pastoralisme associant étroitement les enjeux de développement et de sécurité des espaces saharo-sahéliens (www.pasto-secu-ndjamena.org).

Une autre rencontre a eu lieu à Nouakchott (Mauritanie) le 29 octobre 2013, portant sur la résilience des sociétés pastorales saharo-sahéliennes. Sa déclaration appelle les acteurs impliqués à se mobiliser pour sécuriser les modes d'existence et les moyens de production des populations pastorales et accroître le produit brut des activités d'élevage d'au moins 30 % dans les 6 pays concernés au cours des 5 prochaines années, en vue d'augmenter significativement les revenus des pasteurs sous un horizon de 5 à 10 ans. Elle propose 3 grands champs d'action pour y parvenir : le renforcement des services à la production, l'amélioration de la compétitivité des filières animales et l'accès aux marchés et le renforcement de la sécurité des biens, droits et moyens d'existence des peuples pasteurs.

Lutter contre la vulnérabilité et la faim à l'échelle régionale ?

Alain Sy Traoré (syalaintraore@yahoo.fr), Kalilou Sylla (kalilou.sylla@yahoo.fr) et Aliou Ibrahima (ibrahimaaliou@yahoo.fr)

QUELLES INITIATIVES la Cedeao a-t-elle initié pour faire face à l'insécurité alimentaire des populations de la région ? Avec quels succès et limites ? Quelles sont les priorités pour les années à venir ? Alain Sy Traoré (Cedeao), Kalilou Sylla (Roppa) et Aliou Ibrahima (Apress) apportent quelques éclairages à ces questions.

► Alain Sy Traoré est directeur par intérim de la Direction Agriculture et Développement rural de la Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao).

► Kalilou Sylla est le secrétaire exécutif du Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (Roppa).

► D^r Ibrahima Aliou est le secrétaire général de l'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en savane (Apress).

► Les éléments de cet article sont extraits d'entretiens disponibles dans leur intégralité sur le site d'Inter-réseaux (www.inter-reseaux.org).

GDS : Huit ans après son adoption, la politique agricole de la Cedeao (l'Ecowap) est-elle toujours adaptée aux enjeux auxquels l'Afrique de l'Ouest est confrontée ?

ALAIN SY TRAORÉ (AST) : La mise en œuvre de l'Ecowap est une démarche continue. Lorsque elle a été adoptée en 2005, elle a été élaborée en se basant sur un diagnostic de l'état de l'agriculture ouest-africaine à ce moment-là. Beaucoup de choses se sont passées depuis. On a connu une série de crises alimentaires, certaines d'une ampleur redoutable. Mais ces crises ont justement conforté la pertinence de l'Ecowap, dont les objectifs sont restés les mêmes : intensifier la production, en promouvant les filières vivrières stratégiques pour la souveraineté alimentaire ; promouvoir un environnement global favorable au développement agricole régional ; et enfin réduire la vulnérabilité alimentaire et favoriser un accès stable et durable à l'alimentation pour les populations les plus vulnérables.

GDS : Depuis la crise de 2008, la Cedeao a pourtant multiplié les initiatives en faveur de la sécurité alimentaire (réserve régionale de sécurité alimentaire, initiative « Faim zéro », Agir...). Pour quelles raisons ?

AST : La crise nous a en effet contraint à définir des priorités, afin d'accélérer la mise en œuvre de l'Ecowap. C'est ce qui a donné les 3 grands piliers que je viens de citer, qui reprennent les 7 objectifs spécifiques du document d'adoption de l'Ecowap de 2005. Ensuite, on a voulu mobiliser davantage tous les acteurs impliqués : société civile, monde des affaires, responsables politiques. C'est ce qui est à l'origine de l'initiative « Faim zéro », dont la mise en œuvre est en fait un travail de plaidoyer, un programme mobilisateur ; ce n'est pas un programme nouveau avec des objectifs nouveaux. Avec l'alliance Agir, on a voulu insister sur la résilience et mieux coordonner les actions et les acteurs du développement et de l'urgence humanitaire et mieux cibler les populations les plus vulnérables. Enfin, on a mis l'accent sur la réserve régionale de sécurité alimentaire, qui était une composante du Programme régional d'investissement agricole (Pria) de l'Ecowap. Il s'avère en effet absolument nécessaire d'être

en mesure de faire face immédiatement aux besoins des populations en cas de crise et de ne pas dépendre en permanence de l'aide internationale. L'Ecowap n'a donc pas changé depuis 2005. Mais nous avons défini des priorités pour lancer et accélérer sa mise

Ecwap, CAADP, Pnia, Pria

LE 19 JANVIER 2005, les États de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) adoptent une politique agricole régionale : l'Ecowap. Son objectif général est de « contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays ».

La mise en œuvre opérationnelle de l'Ecowap repose sur deux niveaux d'intervention : le niveau national, avec des Programmes nationaux d'investissement agricole (Pnia) ; le niveau régional avec un Programme régional d'investissement agricole (Pria). Ces Pnia et Pria constituent également les cadres d'intervention pour la mise en œuvre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA ou CADDP en anglais) adopté en juillet 2003 à Maputo par les États de l'Union africaine. Ils visent à fournir une traduction chiffrée des différentes options de développement agricole que les pays et la région doivent mettre en œuvre pour obtenir un taux de croissance annuel du secteur agricole d'au moins 6 % pour envisager une réduction de moitié de la pauvreté d'ici 2015. Dans le cadre du PDDAA/CADDP, les États se sont également engagés à allouer au minimum 10 % de leur budget national à l'agriculture (« engagements de Maputo »).

en œuvre effective, car nous ne disposons pas des ressources humaines et financières suffisantes pour tout faire à la fois. Mais elle reste le cadre fédérateur de toutes les initiatives en cours.

GDS : Une réforme de l'Ecowap est-elle prévue dans les années à venir ?

AST : L'Ecowap évoluera dans les années à venir, parce qu'il va y avoir et il y a déjà des changements majeurs, avec la création d'une zone monétaire unique, la mise en place du Tarif extérieur commun (TEC) de la Cedeao, mais aussi parce que le changement climatique devient un enjeu clé. Il y aura donc sans doute une redéfinition des priorités de l'Ecowap, mais pas avant 2015-2016.

« L'Ecowap reste le cadre fédérateur de toutes les initiatives en cours »

GDS : Comment expliquez-vous la persistance des crises alimentaires dans la région malgré les efforts entrepris ces dernières années par la Cedeao dans le domaine de la sécurité alimentaire ?

KALILOU SYLLA (KS) : Il y a selon moi plusieurs causes majeures permettant d'expliquer l'insécurité alimentaire de la région. La Cedeao a en effet réalisé des efforts sur le plan institutionnel, mais les programmes adoptés tardent à être mis en œuvre. Ensuite, au niveau national, les politiques agricoles des pays de la région présentent des incohérences et ne permettent pas de répondre aux enjeux actuels. Le changement climatique alimente également l'insécurité alimentaire de la région. Enfin, de nombreux acteurs extérieurs mettent en œuvre des politiques et des stratégies en Afrique de l'Ouest, qui ne s'alignent pas sur les priorités et les besoins que nous avons défini au niveau régional.

GDS : Que pensez-vous de l'émergence des thématiques plus « sociales » (résilience, protection sociale...) dans le champ du développement agricole ? Les OP s'emparent-elles de ces thématiques ?

KS : Aujourd'hui, à Dakar, Abidjan ou Lomé, ceux qui vendent dans les rues viennent du milieu rural : pratiquer l'agriculture est donc moins bien rémunéré que de vendre à la sauvette. Cette image nous renvoie à une situation qui n'est pas acceptable et elle pose un certain nombre de questions importantes. Pourquoi les politiques menées dans la région n'ont-elles pas permis à certains producteurs familiaux de résister aux crises ? Pourquoi les producteurs n'arrivent-ils pas à se nourrir ? Quels types d'instruments faut-il mettre en place pour que les producteurs puissent rester dans le milieu rural ?

Il y a bien une question de fond sur la résilience et la protection sociale. Mais il faut l'avouer, les OP sont un peu en retard sur ces problématiques. Sur la protection sociale par exemple, nous devrions faire en sorte que le débat porte sur la garantie d'un prix minimum, qui est selon moi la meilleure protection sociale pour les producteurs. Car cette question des prix n'a jamais été résolue. Les petits producteurs produisent avec des prix qui sont trop bas et qui s'effondrent régulièrement. Quand ils font l'effort de produire plus, ils sont récompensés par une baisse de prix, du fait de la hausse de l'offre. C'est une situation insoutenable.

GDS : Les paysans ne sont-ils pas aussi des acheteurs de produits alimentaires ? Augmenter les prix n'aurait pas de conséquences négatives pour eux ?

KS : Oui, les paysans vendent et achètent de la nourriture et ils savent d'ailleurs très bien, depuis des années, comment faire des arbitrages entre ce qu'ils cultivent pour se nourrir et ce qu'ils cultivent pour vendre. Les ménages cultivent plusieurs produits pour se protéger contre les risques. Le problème, c'est qu'il

est très difficile de faire des arbitrages quand vous ne savez pas, au moment où vous semez, à quel prix vous allez pouvoir vendre votre récolte. Si un système de garantie de prix minimal se mettait en place, les paysans sauraient très bien comment assurer la gestion de leur production pour éviter de se retrouver dans une situation d'insécurité alimentaire.

GDS : Des transferts sociaux en faveur des agriculteurs peuvent-ils remplacer des prix minimaux garantis ?

KS : Je ne crois pas qu'un tel système soit souhaitable. Nous avons un capital social en Afrique de l'Ouest : des relations et des transferts informels existent déjà et doivent être compris. Par exemple, lorsqu'une personne du village est malade au moment de semer, les hommes du village décident d'allouer collectivement un temps de travail sur le champ de cette personne, si elle est intégrée dans la vie de la communauté et participe elle aussi à ce système d'entraide. Il y a donc bien une forme de protection sociale informelle ; il

faut la comprendre et voir comment on pourrait la formaliser. Je ne crois pas à une protection sociale qui irait en dehors d'un prix garanti bien fixé et du capital social existant en Afrique de l'Ouest. Malheureusement, c'est ce qui semble être promu aujourd'hui. Promouvoir

des prix agricoles bas, pour permettre aux populations urbaines d'accéder facilement à la nourriture, et mettre en contrepartie en place des systèmes de transferts sociaux est, me semble-t-il, un mauvais moyen d'encourager l'agriculture.

GDS : Le plan d'actions de la Cedeao pour l'élevage vous semble-t-il répondre aux enjeux auxquels sont confrontés les éleveurs ?

IBRAHIMA ALIOU (IA) : Ce plan d'actions est plus un plan stratégique qu'un plan opérationnel : comme l'Ecowap elle-même, la phase de mise en œuvre tarde toujours à venir. Or, si ces différentes politiques, particulièrement celle de l'élevage, ne sont pas mises en œuvre rapidement, elles risquent d'être bientôt dépassées par les nouveaux défis à relever ; les problèmes auxquels sont confrontés l'élevage et les éleveurs évoluent. On le voit avec les résultats des enquêtes que nous avons réalisées auprès des exploitations familiales d'éleveurs¹ : la sécurité foncière devient un problème préoccupant pour les éleveurs, la protection et la promotion des marchés sont cruciaux (pour le lait par exemple), l'accès aux crédits et/ou à des subventions est problématique pour les éleveurs, etc. Or, toutes ces questions ne sont pas abordées par le plan d'actions de la Cedeao pour l'élevage.

GDS : Les évolutions récentes de l'Ecowap ont-elles introduit un véritable changement de stratégie en faveur des plus vulnérables ? La situation des éleveurs est-elle

« La garantie d'un prix minimum, est la meilleure protection sociale pour les producteurs »

1. Lire p. 12-13.

☞ prise en compte de manière satisfaisante?

IA: Les éleveurs sont, pour la plupart, comptés parmi les plus vulnérables compte tenu de la nature même de leurs activités et de leur localisation géographique. En effet, ce sont eux qui souffrent le plus des grandes sécheresses qui peuvent les précipiter dans des situations de précarité d'une année sur l'autre. Pourtant, les aides n'arrivent souvent pas dans les zones où se trouvent les éleveurs puisque la plupart du temps ces distributions se font dans des localités de concentration des populations (dans les villes). Cette situation peut effectivement changer avec la mise en œuvre de la stratégie des filets sociaux prévue dans l'Ecowap et le plan d'actions pour l'élevage, mais encore faudrait-il qu'ils soient mis en œuvre.

GDS: Pensez-vous que la réserve régionale de sécurité alimentaire de la Cedeao va apporter des changements importants pour les éleveurs vulnérables?

IA: Nous avons obtenu que l'aliment bétail soit traité à part entière dans le cadre de cette réserve, mais il y a un problème de fond, qui risque bien de compromettre sérieusement son efficacité : on ne peut pas bâtir la mise en place d'une réserve de sécurité alimentaire sur les apports des donateurs et des partenaires extérieurs. Il faudrait que les pays et la Cedeao

financent au moins 80 % de cette réserve, censée être l'un des garants de notre souveraineté alimentaire. Or ce n'est pas le cas aujourd'hui.

GDS: La société civile est-elle bien associée au processus d'élaboration des initiatives de l'Ecowap?

IA: La Cedeao a fait beaucoup d'efforts ces dernières années dans la prise en compte des organisations d'éleveurs et de producteurs, mais

les pays ont encore beaucoup de progrès à faire. Par ailleurs, si les acteurs de la société civile et les OP sont associés dans les réunions, ils le sont très peu, pour ne pas dire pas du tout, dans l'élaboration des initiatives. En matière d'initiatives justement, il y a un véritable problème à l'heure actuelle : on

ne se préoccupe plus assez de la mise en œuvre de notre politique agricole commune, qui a été définie avec la société civile, pour faire place à des initiatives qui arrivent de partout et qui, parfois, ne s'alignent pas avec les ambitions de la région. La mise en œuvre de l'Ecowap doit rester notre priorité. Et toute initiative qui ne rentre pas dans le cadre de l'Ecowap ne devrait pas être une priorité pour la région. On doit impérativement éviter de se disperser et devenir des capteurs d'initiatives et d'opportunités, au gré de ce que nos partenaires au développement nous proposent. ■

« Toute initiative qui ne rentre pas dans le cadre de l'Ecowap ne devrait pas être une priorité pour la région »



L'Alliance « Agir » : une opportunité pour les populations vulnérables au Sahel ?

Zoltan Agai (zoltan.agai@ec.europa.eu), Hélène Berton (helene.berton@echofiel.d.eu), Jan Eijkenaar (jan.eijkenaar@echofiel.d.eu) et Philippe Thomas (philippe.thomas@ec.europa.eu)

L'ALLIANCE GLOBALE pour l'initiative résilience – Sahel et Afrique de l'Ouest (Agir) vise l'éradication de la faim et de la malnutrition dans cette région d'ici 20 ans. À court terme, son objectif est de renforcer la résilience des ménages et communautés vulnérables. Entretien avec des responsables de la Commission européenne.

► Zoltan Agai travaille au sein de la Direction générale « Développement et Coopération » (Devco) de la Commission européenne. Il est le chef de file de la Task Force des partenaires techniques et financiers d'Agir.

► Hélène Berton est coordinatrice des programmes de la Direction générale « Aide humanitaire et Protection civile » (Echo) de la Commission européenne au Sahel.

► Jan Eijkenaar est assistant technique au sein d'Echo à Dakar. Il est chargé des questions « Résilience & Agir ».

► Philippe Thomas est Chef de secteur « Crises alimentaires » au sein de la Devco.

GDS : Pourquoi l'alliance Agir a-t-elle été lancée ?

PHILIPPE THOMAS & ZOLTAN AGAI : Le Sahel a connu ces dernières années des crises alimentaires qui n'ont plus rien à voir avec celles des années 70 ou 80, qui étaient liées aux grandes sécheresses. Les dernières crises sont récurrentes et chroniques : nous sommes face à des populations qui, au moindre choc économique ou climatique, se retrouvent en insécurité alimentaire grave. Au niveau de la Commission européenne, on s'est ainsi retrouvé à dépenser la majorité des fonds disponibles pour répondre aux crises et non pour les prévenir, alors même qu'il est prouvé que les dépenses en faveur de la prévention des crises sont beaucoup plus efficaces que celles destinées à les gérer. C'est dans ce contexte qu'est née l'Alliance Agir. Une feuille de route a été adoptée le 9 avril 2013 à Paris. Il s'agit d'un document consensuel, reprenant les grands objectifs et priorités de tous les acteurs impliqués dans la gestion et prévention des crises alimentaires en Afrique de l'Ouest.

HÉLÈNE BERTON & JAN EIJKENAAR : Un autre aspect essentiel qui a conduit à l'élaboration d'Agir concerne le renforcement et la protection du capital humain au Sahel. Si les politiques de la région se focalisent davantage, depuis ces 2-3 dernières années, sur le développement social et humain, des efforts particuliers sont nécessaires pour l'amélioration des mécanismes de protection sociale, de la disponibilité et de l'accessibilité aux services essentiels, avec une attention particulière portée aux droits des femmes. Car dans un contexte de taux de croissance de la population au Sahel très élevé, le potentiel de développement des enfants à naître, et donc des pays concernés, est sérieusement affecté par la malnutrition qui touche les facultés cognitives et physiques de manière irréversible¹.

GDS : N'y a-t-il pas un risque qu'en étant très consensuelle, Agir ne soit difficile à mettre en œuvre ?

PT & ZA : Certes, les préoccupations de chacun ont été incluses mais l'ensemble reste cohérent, avec une priorisation des objectifs autour de 4 grands piliers. Il faut ensuite souligner que cet aspect consensuel constitue la force d'Agir, et non sa limite. Agir est une alliance politique : sa valeur ajoutée est de réunir les États, les partenaires techniques et financiers, la société civile, les institutions régionales, le secteur privé, les agences des Nations unies et les ONG autour d'une même table pour discuter des enjeux clés de

la région. L'idée d'Agir n'est pas d'imposer un nouveau programme à la région. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de réalités financières. Dans le cadre de son 11^e Fonds européen de développement (Fed), qui coïncide avec la mise en œuvre de la feuille de route d'Agir, l'UE va augmenter significativement l'enveloppe consacrée à la sécurité alimentaire : elle a ainsi décidé d'allouer 1,5 milliard d'euros entre 2014 et 2020 à des programmes régionaux et nationaux en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies nationales de résilience dans la région. Cela représente une somme importante même s'il est évident qu'elle ne sera pas suffisante pour tout faire.

HB & JE : Il existe déjà d'autres initiatives qui supportent Agir et en même temps y contribuent. L'initiative Sun (*Scaling-Up Nutrition*) par exemple suit une approche similaire dans la construction de consensus, de réseaux nationaux et d'approche multisectorielle. Au Niger, l'initiative 3N a été conçue dès le départ comme un programme multisectoriel intégré, dépendant d'un Haut Commissaire rattaché à la Présidence.

GDS : Comment va s'effectuer la priorisation des actions ?

HB & JE : L'idée est d'orienter les programmes de façon équitable autour des 4 objectifs principaux. Il est encore trop tôt pour dire si le lancement d'Agir a permis de réorienter l'implication des acteurs vers des programmes en faveur de la résilience. On peut toutefois déjà constater que l'objectif 3 (améliorer durablement la productivité agricole et alimentaire) concentre plus d'attention que les autres.

GDS : Comment s'assurer que les programmes et politiques mis en œuvre dans la région dépassent le soutien à la production et à l'augmentation de la productivité, pour englober des mesures visant à réduire la pauvreté et la faim des populations les plus pauvres ?

HB & JE : Il s'agit en effet d'un défi, dans la mesure où les commissions de l'Agriculture de la Cedeao et de l'Uemoa, qui pilotent l'initiative Agir au niveau régional, ont mis l'accent sur ces aspects de production et de productivité. Ceci étant dit, l'orientation d'Agir va vraiment se jouer au niveau des États, car c'est à cette échelle que les programmes ont des implications concrètes pour les populations vulnérables.

PT & ZA : Cette question des populations très vulnérables représente en effet un défi, dans la mesure où il s'agit traditionnellement d'un enjeu peu investi par les acteurs du développement et les États. On se situe davantage dans une logique humanitaire. Nous

1. Lire p. 37-39 et p. 45-46.

Les 4 piliers d'Agir et leur concordance avec la politique agricole de la Cedeao

Source : Feuille de route régionale d'Agir, 9 avril 2013

Piliers Agir	Programmes mobilisateurs de la politique agricole de la Cedeao (Ecowap)		
	Promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaire	Promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional	Réduction de la vulnérabilité alimentaire et promotion de l'accès durable à l'alimentation
1. Améliorer la protection sociale des communautés et ménages vulnérables			●
2. Renforcer la nutrition des ménages vulnérables			●
3. Améliorer durablement la productivité agricole et alimentaire, les revenus des plus vulnérables et leur accès aux aliments	●	●	●
4. Renforcer la gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle	●	●	●

☞ devons trouver le bon équilibre entre la volonté de la région d'insister sur la production agricole, et les enjeux sociaux et humanitaires de court et moyen terme.

GDS : Comment trouver cet équilibre ?

PT & ZA : L'intérêt essentiel d'Agir, c'est de réunir tous les partenaires autour de la table. L'UE a joué un rôle de catalyseur et de médiateur, et doit continuer à assumer ce rôle. Dans le dialogue avec les États, nous devons insister sur ces enjeux plus « sociaux ».

HB & JE : Il existe une volonté de la région d'intégrer ces enjeux sociaux. Lors de la réunion de lancement des déclinaisons nationales d'Agir à Cotonou en août 2013, à laquelle 13 délégations multisectorielles des pays concernés ont participé, plusieurs participants ont souligné l'importance de rompre avec les approches conventionnelles (qui souvent ne visent à soutenir qu'un seul secteur et ne considèrent pas assez les effets sur les populations les plus vulnérables et affectées) et souhaité que leur pays se concentre sur une approche plus large de la résilience, multisectorielle et intégrée avec des méthodes de ciblage solides.

GDS : Les États et institutions ouest-africains se sont-ils approprié Agir ?

PT & ZA : Agir n'est pas une énième initiative poussée par les bailleurs de fonds. Autour de la table des discussions, les États et les organisations régionales sont présents et enthousiastes. Notre rôle, en tant que bailleurs, est d'appuyer les États afin qu'ils puissent tenir leurs engagements. Nous n'avons pas pour objectif de nous substituer aux États dans la réponse aux crises, ce qui n'aurait aucun sens.

HB & JE : Beaucoup d'observateurs pensent qu'Agir est une initiative européenne, mais elle est entre les mains de la gouvernance ouest-africaine. Néanmoins, il est vrai qu'il existe certains risques : on remarque qu'Agir est de plus en plus perçue comme une initiative parmi d'autres et de moins en moins comme une alliance globale ou une fédération d'initiatives. Cette évolution marque peut-être une baisse d'intérêt pour la réalisation des objectifs d'Agir, qui implique

des changements drastiques, situés bien au-delà des zones de confort en matière de gouvernance. Car in fine, l'objectif de réintégrer les populations marginalisées dans le système économique et social est fondamentalement lié à des notions d'équité et de transparence. Cela implique de véritables transformations sociales. ■

Agir: qu'en disent les OP ouest-africaines ?

KALILOU SYLLA (ROPFA) : « Agir est un agenda européen, répondant au besoin de trouver un meilleur équilibre, notamment financier, entre Echo et la Devco. C'est à partir de là qu'Agir a été élaborée, avant d'être transférée à l'Afrique de l'Ouest. Mais il faut bien reconnaître qu'Agir pose une question importante : pourquoi a-t-on encore si souvent des crises alimentaires au Sahel, alors qu'on a investi autant d'argent ? Comment faire pour sortir de cette situation ? En ce sens, cet agenda a tout son sens pour nous. Nos institutions régionales ont repris le leadership sur l'initiative Agir et j'espère que ce leadership va se confirmer. Agir oui, mais à la condition que l'initiative s'inscrive dans l'agenda de l'Ecowap. »

IBRAHIMA ALIOU (APESS) : « Nous avons été associées à toutes les réunions dans le cadre d'Agir. Et notre position, qui est aussi celle de toutes les organisations de producteurs, est que cette initiative doit s'intégrer dans le cadre de l'Ecowap, qui est un contrat social pour l'ensemble des acteurs de la région. Nous avons défendu cette position et avons eu gain de cause. La Cedeao doit être le leader et le porteur de l'initiative pour qu'elle puisse être bénéfique pour les exploitations familiales. Sinon, ce sera un échec. »

Nutrition: enjeux et intégration dans les politiques publiques

Anne Bichard (annebichard@yahoo.fr) et Nanthilde Kamara (nkamara@yahoo.fr)

LA MALNUTRITION TOUCHE L'AFRIQUE DE L'OUEST avec une ampleur et des impacts considérables. Depuis peu à l'agenda politique, la vulnérabilité nutritionnelle nécessite des approches multisectorielles et intégrées, que les États de la région ont encore des difficultés à mettre en œuvre.

► Anne Bichard, ingénieur de formation, travaille depuis plus de 15 ans sur les questions alimentaires en Europe et en Afrique au sein de structures diverses : organisation interprofessionnelle, ONG, centre de recherche, bureau d'études... De 2010 à 2013, elle a été directrice d'Action contre la faim au Burkina Faso. Elle est aujourd'hui consultante en particulier sur les problématiques Alimentation, Nutrition et Précarité.

► Nanthilde Kamara, agro-économiste, travaille depuis 8 ans pour différentes ONG et agences des Nations unies dans le secteur de la sécurité alimentaire. Consultante depuis 2 ans, elle s'est spécialisée dans l'intégration de la nutrition dans les programmes et politiques de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest.

Un phénomène à l'ampleur et aux impacts considérables. L'Afrique de l'Ouest et le Sahel en particulier présentent des taux de malnutrition aiguë et chronique chez les enfants parmi les plus élevés au monde. Selon l'Unicef, 18 % des enfants de moins de 3 ans, soit 1,1 million d'enfants, souffrent de malnutrition aiguë et près de 40 % des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition chronique, ce chiffre dépassant même 50 % dans certains pays comme le Niger.

Les impacts de la malnutrition sont aussi considérables que son ampleur. En Afrique de l'Ouest, plus de 50 % des décès des enfants sont attribuables à la malnutrition, soit plus de 225 000 décès d'enfants chaque année. Les enfants souffrant de malnutrition sont plus souvent malades, apprennent moins bien à l'école et leurs capacités à l'âge adulte seront amoindries. Se transmettant fréquemment d'une génération à l'autre, la malnutrition contribue aussi à enfermer les populations dans une vulnérabilité chronique.

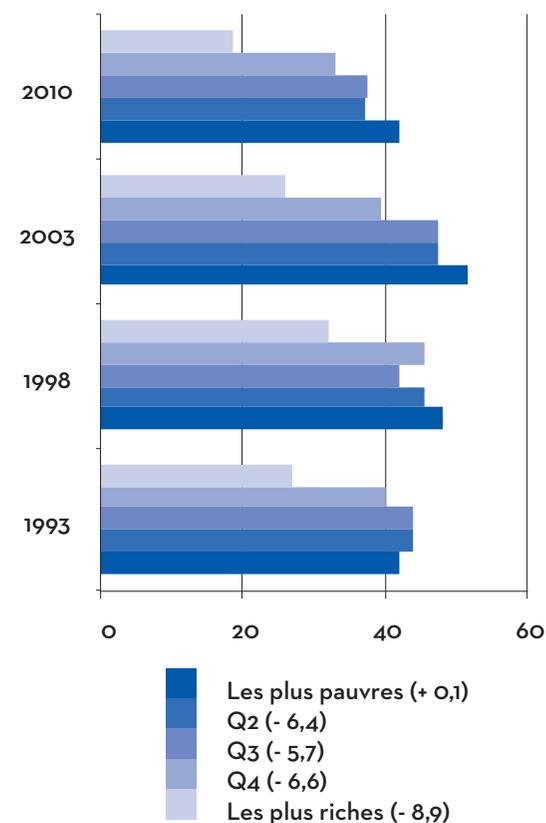
Lutter contre la malnutrition s'avère donc un enjeu prioritaire pour les États de la région. Cela nécessite d'intégrer la question de la nutrition dans les politiques publiques, mais également de bien comprendre ses causes.

Mieux comprendre la vulnérabilité nutritionnelle. Proposer des actions pertinentes permettant de prévenir la malnutrition nécessite de bien comprendre les causes de l'insécurité nutritionnelle. Souvent perçue comme un enjeu humanitaire nécessitant avant tout des interventions d'urgence, la malnutrition est en

fait également un problème structurel. Au Burkina Faso par exemple, d'après les enquêtes nutritionnelles nationales, plus de 300 000 enfants de moins de 5 ans (10 %) souffrent de malnutrition aiguë et la malnutrition chronique touche 1 million d'enfants de moins de 5 ans (3 enfants sur 10), en dehors de tout contexte de crise.

Autre idée largement répandue, l'insécurité nutritionnelle ne toucherait que les populations les plus pauvres. Certes, la malnutrition entretient de fortes interactions avec la pauvreté, mais force est de constater qu'elle touche aussi les catégories les plus riches de la population. Au Burkina Faso par exemple, la malnutrition chronique touche 42 % des plus pauvres et 18 % des plus riches (Unicef), et 80 % de la population est touchée par des taux de malnutrition chronique compris entre 33 et 42 %. La pauvreté ne suffit donc pas à expliquer à elle-seule la malnutrition.

Enfin, la malnutrition est souvent associée à un ↻



Prévalence de la malnutrition chronique au Burkina Faso

Source : Unicef, présentation de Biram Ndiaye, avril 2013

Lexique

LA MALNUTRITION AIGÛE reflète une perte de poids récente, mise en évidence par un faible poids pour une taille donnée. Elle résulte de changements brutaux et récents de l'état nutritionnel d'un enfant (pénurie de nourriture, maladie aiguë récente, pratiques de soins infantiles et/ou pratiques alimentaires inappropriées).

La *malnutrition chronique* se caractérise par un retard de croissance (enfant de taille inférieure à la moyenne pour un âge donné), qui est dû à des carences nutritionnelles répétées et prolongées (énergétiques ou micronutriments, exposition à des infections répétées et/ou à des mauvaises conditions de vie).

La sécurité nutritionnelle

ELLE EXISTE lorsque tous les individus ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires (sécurité alimentaire), associés à un environnement sanitaire satisfaisant, à des services de santé adéquats et à des pratiques de soins et d'alimentation appropriées permettant à toutes les personnes faisant partie d'un ménage de mener une vie saine et active.

Source : Traduction de FaO, 2002 ; Banque Mondiale, 2006 et UN-SCN, 2010.

❷ déficit de production agricole. Mais au Sahel, on observe fréquemment des taux élevés de malnutrition aiguë dans des régions excédentaires en termes de production agricole : ainsi, dans la région de la Boucle du Mouhoun, grenier du Burkina Faso, 13,1 % des enfants souffraient de malnutrition aiguë en 2011, alors que la prévalence nationale était estimée à 10,2 % (Enquête nutritionnelle nationale Smart 2011).

Ces « paradoxes » apparents montrent bien que sécurité alimentaire et sécurité nutritionnelle ne sont pas équivalentes. Un enfant correctement alimenté peut être fortement exposé à la malnutrition, s'il n'a pas, par exemple, accès à l'eau potable, à l'hygiène et aux services de santé, et/ou si sa mère n'a ni les connaissances, ni le temps, ni les moyens pour s'occuper correctement de lui (« pratiques de soins mère-enfant »)¹.

Développer des approches intégrées et prioriser les interventions localement. Dès lors, une politique efficace de sécurité nutritionnelle doit s'appuyer sur des approches multisectorielles et intégrées, prenant en compte les différents facteurs de malnutrition : accès à l'eau potable, l'hygiène, l'assainissement, à des services de santé de qualité, des aliments adaptés et de qualité, amélioration des pratiques qui accompagnent l'enfant dans son développement, protection sociale, éducation, planning familial, promotion des femmes, etc.

Elle doit également prendre en compte les causes locales de la malnutrition, qui peuvent varier d'une zone à l'autre. C'est l'objectif de la méthodologie « Analyse causale de la malnutrition » (NCA) développée par ACF et ses partenaires scientifiques (IRD, Pam et Tufts). Cette approche, intégrant les multiples causes de la malnutrition et impliquant les experts techniques nationaux et les populations concernées (en particulier les femmes), permet d'identifier et de « classer » les facteurs de risque par ordre d'importance afin de proposer des interventions de prévention pertinentes dans la zone ciblée.

1. Voir à ce sujet le schéma causal de la malnutrition développé par Unicef : www.unicef.org/french/sowc98/f025.htm

Fin 2012, cette méthodologie a été testée dans la province de la Tapoa, dans l'Est du Burkina Faso. Parmi les 24 hypothèses initialement identifiées lors des premières étapes de l'enquête, 6 ont finalement été retenues comme hypothèses majeures : (1) les difficultés d'accès à l'eau potable, (2) les pratiques d'assainissement inadaptées, (3) le faible espacement des naissances, (4) le manque de moyen financier des femmes dans les ménages pour diversifier les repas, (5) le manque d'argent des ménages pour accéder aux services de base (santé, eau, éducation), (6) la charge de travail excessive des femmes allaitantes et des femmes enceintes.

Cette enquête confirme que les causes de la malnutrition sont diverses, nécessitant des interventions de natures très variées. Certes, les programmes de sécurité alimentaire se focalisant sur une augmentation de la production alimentaire nationale sont importants pour les pays sahéliens. Mais ils ne permettront pas, à eux seuls, de réduire la vulnérabilité nutritionnelle des populations. Au niveau des pays, la nutrition doit être incluse dans des politiques et stratégies nationales qui doivent être multisectorielles afin d'être réellement efficaces. Au niveau local, l'analyse des contraintes locales, spécifiques au contexte, doivent être promues pour améliorer la pertinence des interventions de prévention de la malnutrition.

Une intégration progressive de la nutrition dans les politiques publiques. Face à l'ampleur de la malnutrition, les États ouest-africains ont récemment intégré la question de la nutrition dans leurs politiques publiques. Ainsi, ils sont désormais tous dotés de politiques ou programmes nationaux de nutrition (qui dépendent encore le plus souvent des ministères de la Santé), souvent complétés par des volets plus spécifiques comme la supplémentation en micronutriments des mères et enfants, qui vise à utiliser un complément alimentaire pour pallier une carence, ou l'alimentation du nourrisson². Tous les pays n'ont cependant pas encore intégré les analyses les plus récentes en matière de nutrition. Ainsi, les politiques nationales de nutrition de la Guinée Conakry et de la Guinée Bissau datent de 2005. Le Mali, en revanche, a adopté une nouvelle politique nationale de nutrition début 2013 qui intègre les derniers protocoles de prise en charge de la malnutrition et fait référence aux autres politiques sectorielles.

Le défi de la multisectorialité. Se détachant de l'approche traditionnelle consistant à considérer la nutrition principalement sous l'angle de la santé, à travers le traitement médical des enfants et des femmes enceintes ou allaitantes souffrant de malnutrition, les États ouest-africains adoptent progressivement

2. Les interventions de prise en charge, de supplémentation et de soins aux nourrissons et de nutrition maternelle sont reconnues comme les interventions les plus efficaces par la recherche scientifique (Lancet, 2013).

des approches multisectorielles et intégrées, qui se heurtent néanmoins à la forte spécialisation sectorielle des modèles institutionnels.

La prise en compte de la nutrition, au-delà des programmes et politiques de nutrition, par les autres politiques sectorielles pertinentes sur cette question (alimentation et sécurité sanitaire, développement rural et agriculture, sécurité alimentaire et nutritionnelle, protection sociale, ou de réduction de la pauvreté) constitue encore un défi important à relever. Certes, la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest y travaille, mais à des vitesses différentes et avec des résultats mitigés.

Améliorer la gouvernance de la nutrition. La mise en œuvre effective des politiques de lutte contre la malnutrition dans une approche multisectorielle et intégrée nécessite une structure institutionnelle permettant de coordonner les différents ministères impliqués ainsi qu'une instance décisionnelle ayant autorité sur les autres ministères pour coordonner et mettre en œuvre les politiques sectorielles. Or, seuls quelques pays, comme le Bénin, le Sénégal, le Ghana, ont créé une structure de coordination rassemblant les ministères-clés pour mettre en œuvre conjointement les politiques sectorielles sur les aspects de nutrition.

L'ancrage institutionnel peut également permettre d'accélérer la mise en œuvre des engagements pris sur la nutrition. À titre d'exemple, la coordination multisectorielle est gérée au niveau du ministère de la Santé au Mali, Burkina Faso ou en Guinée Conakry, alors que certains pays comme la Mauritanie, le Niger ou le Sénégal ont porté le sujet à un niveau politique plus élevé, la plupart du temps au niveau du cabinet du Premier Ministre³.

Une mise en œuvre effective compliquée. Au-delà de ces défis, la mise en œuvre effective de ces politiques est freinée par une série de contraintes importantes. Des situations de sécheresse, de conflits, d'instabilité politique ou de mauvaise gouvernance ralentissent l'intégration de la nutrition dans les politiques sectorielles et leur mise en œuvre dans de nombreux pays (Guinée Bissau, Mali, Tchad).

Tous les pays rencontrent par ailleurs des difficultés d'une part à budgétiser les politiques multisectorielles de lutte contre la malnutrition, qui nécessitent des ressources conséquentes et qui sont difficiles à évaluer avec précision du fait notamment du grand nombre de ministères concernées, d'autre part à réunir tous les financements nécessaires. Ils sont, dans la plupart des cas, soutenus par leurs partenaires techniques et financiers pour financer et assister techniquement les différents ministères. Si les volets « nutrition » des plans de réponse aux crises, comme ceux qui existent au Burkina Faso et au Niger, trouvent des finance-

3. Il existe différentes variantes de ces schémas institutionnels qui sont en cours d'évaluation par Cornell University pour apprécier le niveau d'efficacité en matière de mise en œuvre effective des politiques.

L'intégration de la nutrition dans les politiques agricoles.

DANS LE CADRE du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), les États ont élaboré des plans nationaux d'investissement agricole, pour lesquels la FaO appuie depuis 2011 l'intégration de la problématique nutritionnelle. Un atelier régional sur le sujet a été organisé en novembre 2011, afin de conseiller les pays sur les choix d'orientations agricoles les plus favorables à la nutrition. Suite à cet atelier, le Burkina Faso, par exemple, a revu en 2012 sa politique de développement rural : différents ministères (Finances, Santé, ministères techniques du développement rural) ont ainsi participé au processus de révision et validation du document en intégrant la dimension nutrition à travers la promotion des filières agricoles riches en micronutriments, le renforcement des capacités des cadres du ministère et des services techniques en matière de nutrition. Des indicateurs de suivi et évaluation nutritionnels ont également été intégrés (voir l'étude de cas d'ACF : Réconcilier l'agriculture et la nutrition, étude de cas sur les politiques agricoles et la nutrition au Burkina Faso, 2013).

ments auprès des partenaires, il existe un véritable défi pour passer de la collecte de fonds d'urgence à des fonds plus structurels.

Enfin, l'expertise en nutrition constitue aussi souvent une limite à la mise en œuvre effective des engagements et politiques en matière de nutrition. Cette expertise est la plupart du temps concentrée au niveau du ministère de la Santé où elle est parfois limitée, les agents de la santé n'ayant pas tous reçu une formation en nutrition. Les autres ministères, et notamment le ministère de l'Agriculture et les services techniques agricoles et de l'élevage, sont quant à eux souvent mal outillés ou ne possèdent pas de connaissances approfondies en nutrition, ce qui constitue un frein à l'intégration de la nutrition et à la mise en œuvre effective et pérenne des actions engagées.

Malgré une attention accrue pour la lutte contre la malnutrition, il reste ainsi aux États ouest-africains beaucoup de progrès à accomplir. La « mise à l'agenda » politique des questions nutritionnelles dans les pays d'Afrique de l'Ouest est encore souvent le fait d'initiatives ou d'acteurs internationaux et elle reste incomplète, notamment du fait de l'absence de visibilité et de la grande marginalisation politique des personnes souffrant de malnutrition (enfants, femmes, familles pauvres, etc.). L'apparition d'autres formes de malnutrition, notamment le surpoids et l'obésité en milieu urbain, et le manque de priorité sur la malnutrition chronique, qui touche pourtant près d'un enfant sur deux en Afrique de l'Ouest, constituent de nouveaux défis qu'il sera crucial d'intégrer dans les politiques jouant un rôle dans le domaine de la nutrition. ■

Lutter contre la malnutrition au Sénégal: les enjeux de la coordination

Entretien avec Abdoulaye Ka (aka@clm.sn)

ABDOULAYE KA est le Coordonnateur national de la Cellule de lutte contre la malnutrition, créée en 2001 au Sénégal. Il témoigne dans cet entretien de l'expérience sénégalaise en matière de coordination de la lutte contre la malnutrition.



► Abdoulaye Ka est le Coordonnateur national de la Cellule de lutte contre la malnutrition (CLM).

► La Cellule de lutte contre la malnutrition (CLM) a été créée en 2001 par le chef de l'État sénégalais, suite au bilan du projet de lutte contre la malnutrition qui avait été mis en œuvre par le gouvernement dans les années 90. La création de la CLM marque le passage à une approche préventive et multisectorielle de la lutte contre la malnutrition. Placée sous l'autorité du Premier Ministre, elle est composée de représentants des ministères techniques impliqués dans la nutrition, des pouvoirs locaux et des ONG et de la société civile. L'exécution des différents programmes est confiée à des Agences d'exécution communautaires (ONG, Associations ou Groupements d'intérêt économique ayant les capacités de mise en œuvre de projets de nutrition à l'échelle d'un district de santé).

GDS : Pourquoi la malnutrition est-elle encore aussi répandue au Sénégal alors que des traitements efficaces et relativement peu coûteux sont connus ?

ABDOULAYE KA : Si on sait ce qu'il faut faire contre la malnutrition, il est désormais crucial de rendre ces interventions disponibles au niveau des communautés. Ce défi a constitué le premier objectif prioritaire de la Cellule de lutte contre la malnutrition (CLM) : nous avons mis en place au niveau communautaire un vaste réseau de sites de promotion de la nutrition, équipés et fonctionnels dans les 14 régions du pays. Nous couvrons aujourd'hui 60 % des enfants de moins de 5 ans, ce qui a permis de faire baisser la prévalence de malnutrition chronique, de 26 % des enfants de moins de 5 ans au début des années 2000, à 19 % aujourd'hui. Nous poursuivons l'extension de ce réseau à l'ensemble du territoire.

GDS : Est-ce difficile de coordonner l'action de tous les acteurs impliqués dans la lutte contre la malnutrition ?

AK : C'est extrêmement difficile car la nutrition est une problématique complexe, impliquant différents acteurs, secteurs et échelles. Nous avons prévu au départ de travailler avec une porte d'entrée au niveau de chaque secteur. Avec le ministère de l'Agriculture par exemple, nous étions d'abord en contact avec la direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques agricoles. Mais nous nous sommes rendus compte que nous avons besoin de travailler plus étroitement avec les différents niveaux du ministère : les techniciens, la recherche, l'information, etc. Car nous avons besoin de collaborer à chaque étape de notre mission : analyse et définition de la stratégie, planification des actions et mise en œuvre et suivi des actions. Et on a besoin d'un tel cadre de travail pour chaque ministère impliqué, mais aussi avec la société civile et le secteur privé.

La question de la coordination se pose aussi avec acuité avec nos partenaires financiers. Lors de l'extension du réseau de prise en charge de la malnutrition, après la phase pilote du programme financée par la Banque mondiale, nos besoins de financements était chiffrés à 50 millions de dollars (environ 25 milliards de Francs CFA). Nous avons reçu un premier financement de 10 millions de dollars, puis une série de financements épars, pour traiter tel aspect dans telle région. Cela nuit à la visibilité, l'efficacité et la stabilité de notre action.

GDS : Quel est le niveau d'implication des différents secteurs ?

AK : Le ministère de la Santé est le plus impliqué, car c'est historiquement le premier à s'être intéressé à la nutrition. Les ministères de l'Éducation et de l'Industrie sont également assez impliqués. Le ministère de l'Agriculture est quant à lui encore peu présent ; la nutrition reste pour lui trop souvent une « vitrine », mise en avant lorsqu'il faut rendre des comptes auprès des partenaires.

GDS : Quelles sont les principales difficultés du travail de coordination de la CLM aujourd'hui ?

AK : Malgré le fait que la CLM soit la porte d'entrée pour les questions de nutrition au Sénégal, tous les partenaires techniques et financiers ne font pas appel à nous quand ils interviennent dans ce champ là, car ils ont encore une approche très sectorielle et l'habitude de travailler avec les ministères de la Santé et de l'Agriculture. Il existe par ailleurs une certaine compétition entre acteurs : chacun cherche à avoir des financements, ce qui peut conduire à des tensions.

La coordination des acteurs impliqués dans la nutrition et l'institutionnalisation de cette coordination sont les objectifs clés du nouveau plan stratégique, qui devrait être finalisé en 2014. Le plan précédent mettait l'accent sur la nutrition au niveau communautaire. C'est un choix que n'ont pas fait tous les pays de la région : le Bénin par exemple a commencé par la coordination institutionnelle, avant de passer aux actions de terrain. Nous avons fait le choix inverse pour avoir d'abord des résultats concrets et construire, de fait, un dispositif pouvant accueillir une plateforme multisectorielle.

GDS : Comment prévoyez-vous d'institutionnaliser cette coordination ?

AK : Tout en appuyant le renforcement des collectivités locales, nous avons mis en place, au niveau régional, des structures pour assurer la coordination entre les acteurs au niveau local. Mais le plus grand défi à relever en matière d'institutionnalisation de la coordination, c'est d'identifier précisément le rôle que chacun doit jouer dans la lutte contre la malnutrition, qu'il s'agisse des ministères, du secteur privé ou encore de nos partenaires. Pour cela, nous devons élaborer un véritable plan stratégique « nutrition », précisant et suivant, année par année, les actions et engagements de tous les acteurs impliqués. ■

Quelles perspectives pour l'agriculture ouest-africaine ?

Sibiri Jean Zoundi (sibirijean.zoundi@oecd.org)_

QUELLES SONT LES PERSPECTIVES démographiques de l'Afrique de l'Ouest d'ici 2050 ? Quelles sont les implications de ces transformations pour les agriculteurs et le monde rural ? Quelle est la responsabilité des pouvoirs publics face aux enjeux de demain ? Quelques questions auxquelles répond Sibiri Jean Zoundi dans cet entretien.

► Sibiri Jean Zoundi est administrateur principal (politiques agricoles et rurales, de sécurité alimentaire et nutritionnelle) au secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE).

GDS : *Quelles sont les perspectives démographiques en Afrique de l'Ouest pour les années à venir et leurs implications pour la sécurité alimentaire ?*

SIBIRI JEAN ZOUNDI : Globalement, toutes les études prospectives menées sur la région envoient les mêmes signaux irréversibles. Tout d'abord, la population urbaine est en forte croissance. Elle a été multipliée par 20 entre 1950 et 2010 et cette tendance va se poursuivre. Ensuite, la population non agricole augmente aussi fortement, ce qui a des implications pour la production agricole et la sécurité alimentaire. En 1950, 10 producteurs devaient dégager, en plus de leurs besoins de consommation, un surplus pour la demande d'un consommateur non agricole. En 2010, ce ratio était de 1 pour 1. En 2030, ce sera un producteur face à la demande de deux consommateurs non agricoles. Autre élément important, près d'un quart de la population rurale ne vit plus de l'agriculture, mais d'autres activités, en particulier dans le secteur informel qui prend de plus en plus d'ampleur également en milieu rural. En ce qui concerne plus particulièrement les populations les plus vulnérables, on remarque aujourd'hui qu'elles couvrent, avec leur production vivrière, à peine 40 % ou 50 % de leurs besoins. Pour le reste, elles doivent recourir au marché et donc trouver des opportunités procurant des revenus. C'est une dynamique essentielle, sur laquelle il va falloir compter dans les années à venir. On ne peut pas nier que certaines populations devront quitter et quittent déjà l'agriculture. C'est inévitable.

GDS : *Quelles populations vont devoir sortir de l'agriculture ?*

SJZ : Pour survivre et se développer, une exploitation doit être davantage connectée au marché, dans un environnement de plus en plus compétitif. Cette tendance va se renforcer. Les supermarchés se développent et ont besoin d'une offre fiable, en quantité, qualité et régularité. Ces exigences requièrent un niveau de professionnalisme et imposent la modernisation des exploitations familiales agricoles. Certaines se sont adaptées pendant des décennies et continuent de s'adapter, ce sont ces exploitations qui vont rester en activité.

GDS : *Existe-t-il de véritables perspectives d'emploi et de revenus pour les populations qui sortent de l'agriculture ?*

SJZ : C'est une question cruciale et de nombreux éléments devraient aujourd'hui interpellier les décideurs politiques. Une cohorte annuelle de 200 000 à 300 000 jeunes, pour des pays avec une population de 15 millions d'habitants environ comme le Burkina Faso, le Sénégal ou le Mali, arrivent chaque année sur le marché du travail, selon les études RuralStruc. C'est une donnée fondamentale et je ne vois pas comment on pourrait contraindre les populations à rester ou revenir dans le secteur agricole. Il faut ouvrir d'autres types d'opportunités, en amont et en aval de la production agricole, créer des emplois salariés et rémunérés pour cette frange de la population qui quitte l'agriculture ou arrive sur le marché du travail. On ne peut pas avoir un taux de croissance annuelle de sa population à 3 % sans se poser la question de la création d'emplois. Ces jeunes, dont beaucoup sont issus du milieu rural, constituent la poudrière de demain, s'ils n'ont aucune perspective d'emploi.

GDS : *Le secteur informel et le salariat agricole offriront-ils des opportunités d'emplois et de revenus suffisantes ?*

SJZ : Le secteur informel joue un rôle incontournable, en particulier pour les populations les plus vulnérables. Il constitue le premier levier sur lequel les gouvernements de la région devraient agir pour lancer la dynamique de développement rural, en développant des outils connexes — microfinance, assurances etc. — permettant à ceux qui veulent se lancer dans le secteur informel d'avoir

suffisamment de capitaux et d'outils de gestion du risque. Le salariat agricole offre en revanche aujourd'hui peu d'opportunités dans la plupart des pays de la région. Il y en a dans les cultures de rente — cacao, café, coton — mais très peu au niveau des productions vivrières, qui n'offrent des perspectives d'emploi que pendant de courtes périodes, au moment de la récolte des produits notamment. Mais avec le développement d'exploitations agricoles plus grandes et la modernisation des exploitations agricoles, ce salariat va se développer.

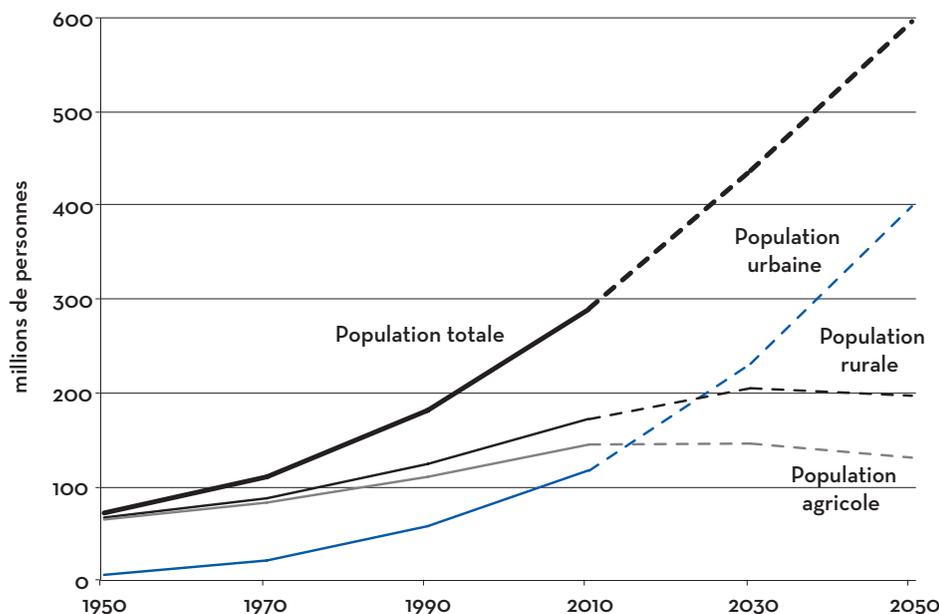
GDS : *Quel est le rôle des pouvoirs publics face aux transformations à venir ?*

SJZ : En premier lieu, il est fondamental pour les dirigeants de reconnaître les tendances actuelles, qui sont irréversibles. Ces signaux devraient suffire à

« Certaines populations devront quitter et quittent déjà l'agriculture. C'est inévitable »

Dynamiques de peuplement de l'Afrique de l'Ouest, 1950-2050

Source : CSAO/OCDE 2012



construire des politiques intersectorielles ambitieuses, combinant des actions portant sur l'agriculture, le développement rural, le commerce, l'économie informelle mais aussi la croissance démographique, qui est aujourd'hui en inadéquation avec la production de richesses. En milieu rural, ces politiques devront aller au-delà du soutien à la production agricole pour se porter vers d'autres secteurs essentiels, comme l'agro-industrie, véritable maillon manquant en Afrique de l'Ouest, qui permettrait de créer des milliers d'emplois en zones rurales et d'encourager le développement de la production agricole avec des prix rémunérateurs aux producteurs.

Enfin, la question de la mise en œuvre effective de ces politiques est cruciale. Pour éviter de se retrouver avec des « cimetières de politiques » — des dizaines de politiques élaborées qui ne sont jamais

mis en œuvre faute de moyens — il est essentiel que les États de la région se dotent de capacités propres de mobilisation des financements. Les fonds nationaux, publics et privés, ne pourront pas tout financer mais les États ne peuvent pas continuer à voir leurs priorités stratégiques reposer à 80 voire 100 % sur des apports de fonds extérieurs. Cela doit passer par des réformes fiscales, afin de mobiliser davantage de recettes publiques. À l'heure actuelle les recettes fiscales contribuent pour moins de 15 % au PIB des États en Afrique de l'Ouest, contre environ 35 % dans les pays développés. Cela devra aussi passer par la création d'un environnement plus favorable aux investissements privés dans l'agriculture, à commencer par ceux des petits exploitants familiaux qui sont les premiers investisseurs du secteur. ■

Quelles perspectives pour les systèmes agricoles ?

LE CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (CSAO) a publié en avril 2013 une étude intitulée « Peuplement, marché et sécurité alimentaire », dont la dernière partie offre une image prospective du peuplement et des transformations agricoles en Afrique de l'Ouest. Selon cette étude, les systèmes agricoles devraient connaître d'importantes transformations. Trois grandes catégories d'exploitations agricoles peuvent être envisagées d'ici 2050 :

- les petites exploitations (surface moyenne estimée à 4 ha) représenteront 72,5 % de l'ensemble des exploitations. La majorité d'entre elles sera localisée dans des zones bien connectées aux marchés. Elles se spécialiseront dans des activités à forte valeur ajoutée (maraîchage, aviculture) et destinées au marché, ce qui pourrait être une source d'amélioration des revenus pour les producteurs mais également de diversité de l'offre pour les consommateurs. Les petites exploitations isolées auront des difficultés à intégrer ce processus de spécialisation, d'intensification et de création de revenu ;
- les exploitations de taille moyenne (surface moyenne de 14,5 ha) poursuivront leur dynamique de spé-

cialisation et d'intensification. Recourant au crédit et aux capitaux accumulés, elles opéreront selon une logique d'expansion à travers l'agrandissement des superficies et la conquête de nouveaux marchés, dont le marché régional. Elles devraient représenter 17,5 % des exploitations ;

- un changement essentiel sera l'émergence croissante de très grandes exploitations (jusqu'à plusieurs milliers d'hectares), sous l'effet de l'augmentation de la demande intérieure. Cette production agricole extensive concernera essentiellement des produits vivriers, en particulier des céréales, à destination des industries de transformation et de la grande distribution. Ces exploitations viseront des zones de faible densité humaine. Cette dynamique commence déjà à émerger dans certaines zones, notamment au Nigéria, elle devrait concerner 10 % des exploitations.

Sources : CSAO/OCDE, « Peuplement, marché et sécurité alimentaire », avril 2013. Un résumé de cette étude est disponible sur le site d'inter-réseaux : www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Synthese_Etude_OCDE_CSAO.pdf

Intégrer la question de l'emploi dans les politiques publiques

Jérôme Coste (j.coste@iram-fr.org)

LA QUESTION DE L'EMPLOI EN AFRIQUE est un enjeu crucial placé sous une triple contrainte : la population agricole continue d'augmenter, les terres disponibles sont de plus en plus rares et les créations d'emploi dans les autres secteurs demeurent lentes. Dans ce contexte, les solutions devront combiner les instruments de plusieurs politiques sectorielles.

► Jérôme Coste est salarié et membre de l'Iram depuis 1987. Il a participé à de nombreux travaux d'études et de recherche sur les processus, formels et informels, d'intégration régionale, les politiques agricoles, les dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires ainsi que les politiques de coopération. De 2004 à 2012, il a exercé la fonction de directeur de l'Iram.

AU COURS DES 15 PROCHAINES ANNÉES, 330 millions de jeunes vont arriver sur le marché du travail en Afrique subsaharienne, dont 190 millions dans les zones rurales¹. Au Mali par exemple, la Banque mondiale estime que l'économie devra absorber 6,2 millions de nouveaux actifs durant les quinze prochaines années, dont 3,3 millions dans le milieu rural. Alors que l'agriculture ne fournit des revenus décents qu'à une minorité des agriculteurs et qu'il existe encore peu d'opportunités d'emplois non agricoles dans les zones rurales en Afrique de l'Ouest, l'emploi devient un enjeu crucial.

Pendant plusieurs décennies, l'emploi a constitué « l'angle mort » des politiques agricoles en Afrique de l'Ouest. Depuis les indépendances, les politiques agricoles des pays ouest-africains ont profondément évolué. Mais qu'elles aient mis l'accent sur l'augmentation des rendements, la compétitivité des filières ou les « filets de sécurité », elles ont toutes reposé sur le même postulat : les pays de la région vont connaître des transformations structurelles similaires à celles des pays industrialisés ; l'accroissement de la productivité agricole va permettre le transfert de main d'œuvre et de capitaux vers l'industrie, puis les services, la croissance de ces secteurs étant favorisée par la baisse des prix de revient des denrées agricoles ; en retour, l'agriculture bénéficiera de l'augmentation et de la diversification de la demande solvable.

On a ainsi longtemps considéré que l'amélioration des performances du secteur agricole allait s'accompagner, de manière quasi automatique, de créations d'emplois dans les autres secteurs, à la hauteur de ceux qui seraient perdus dans l'agriculture. Or, les trajectoires effectives des économies d'Afrique de l'Ouest ont été bien différentes : la croissance de la production agricole a résulté principalement de l'augmentation des superficies cultivées sans qu'il y ait eu d'augmentation significative de la productivité du travail ou de la terre. Parallèlement, les créations d'emploi décents dans les autres secteurs d'activité ont été faibles au regard de la croissance démographique.

C'est dans ce contexte que, à partir de la fin des années 2000, la question de l'emploi arrive en force dans les agendas des organisations africaines et des agences d'aide.

« L'emploi a constitué l'angle mort des politiques agricoles »

Approfondir le diagnostic. Pour répondre au défi de l'emploi, il s'avère d'abord nécessaire de préciser le diagnostic en considérant trois questions.

Les systèmes d'activités des ruraux offrent-ils un emploi décent ? D'après les enquêtes HEA², seule une minorité d'agriculteurs et d'éleveurs des pays sahéliens tirent de leurs activités un revenu suffisant pour mener une vie décente. C'est une minorité plus petite encore qui accumule suffisamment pour investir dans la formation de la génération suivante.

Les enfants des agriculteurs vont-ils avoir accès à des terres pour créer de nouvelles exploitations ? Au cours des 40 dernières années, la croissance de la production agricole, qui a suivi grosso modo celle de la population, a surtout reposé sur une extension des superficies. Cependant, tout en ayant à l'esprit que les méthodes d'estimation des terres cultivables disponibles sont complexes et sujettes à débat, il est manifeste que le potentiel de terres arables disponibles en Afrique de l'Ouest est très limité compte tenu des superficies déjà exploitées et du rythme de la croissance démographique.

Existe-t-il des gisements d'emploi importants dans l'aval des filières agro-alimentaires ? Si le secteur agro-alimentaire connaît une croissance assez forte en Afrique de l'Ouest, la situation est néanmoins contrastée selon les filières. Celles qui reposent sur les produits alimentaires de base (tubercules et céréales, viandes et produits laitiers, produits de sauce) destinés à la consommation intérieure présentent le potentiel le plus fort en termes de création d'emplois, par comparaison avec les filières des produits tropicaux de base (café, cacao, coton) ou rattachés à des marchés de « niche »³. Conséquence de l'émergence des classes moyennes, essentiellement urbaines, il semble se dessiner les prémices de la « révolution des supermarchés », déjà en cours en Amérique Latine et en Asie, qui se traduit notamment par une augmentation de la demande en produits alimentaires transformés. Au niveau de la production agricole, les

2. Cf. article « Pauvreté et vulnérabilité en Afrique de l'Ouest : quelles évolutions ? », p. 6-8

3. Cf. étude « Importance et structure du marché alimentaire en Afrique de l'Ouest (Malvilao) », réalisée par Afristat, le Cirad et l'AFD en 2012.

1. Programme de recherche Ruralstruc.



effets de cette dynamique sur les emplois et les revenus dans la production agricole concerneront surtout la catégorie des « nantis », qui disposent du capital économique et social pour répondre aux nouvelles exigences et opportunités de ces filières en croissance.

Agriculture, emploi et politiques publiques. Le tableau qui ressort de ce diagnostic succinct est préoccupant. Compte tenu des caractéristiques actuelles des économies ouest-africaines et des taux de croissance démographique, la plupart des enfants qui naissent et grandissent aujourd'hui dans les familles d'agriculteurs et d'éleveurs auront des difficultés à disposer d'un emploi décent, que ce soit dans la production agricole, dans le rural non agricole ou dans d'autres secteurs d'activité. Dans ce contexte, quels sont les leviers à la disposition des décideurs politiques pour « changer la donne » ?

Les politiques agricoles peuvent apporter une partie de la réponse, mais une partie seulement. Elles doivent notamment accorder une attention particulière à la question des structures foncières (taille des exploitations notamment), afin de permettre au plus grand nombre de pouvoir vivre de l'activité agricole. Elles doivent également considérer sous un angle nouveau la question des technologies : allier dans la même activité de production des degrés de technologie différents (récolte manuelle tout en ayant recours à des services financiers par téléphone portable, par exemple) peut en effet permettre, dans certains cas, de favoriser un taux d'emploi le plus élevé possible tout en maximisant la valeur ajoutée créée par actif.

La rémunération des agriculteurs renvoie également à la question de la protection vis-à-vis des denrées concurrentes importées du marché mondial ; en matière de politique commerciale extérieure, les instruments doivent être conçus et appliqués de telle manière que les investissements dans les produits du

crû soient encouragés sans pénaliser pour autant les ménages les plus vulnérables.

Les zones et les filières pour lesquelles il est possible d'enclencher un processus vertueux d'intensification en travail et d'amélioration de la rémunération de ce travail tout en préservant les ressources naturelles sont probablement peu nombreuses. On peut citer en exemple le maraîchage périurbain ou certaines productions destinées à des marchés d'exportation spécifiques (karité, sésame, mangues...). Un travail plus poussé d'identification de ces filières et de ces zones devrait constituer un chantier prioritaire pour les années à venir.

La réponse au défi de l'emploi ne pourra donc pas se limiter aux seules politiques agricoles. À celles-ci, il s'avère nécessaire d'associer des politiques ambitieuses de protection sociale, allant de l'extension des dispositifs de filets sociaux de sécurité au renforcement des efforts en matière d'éducation de base, en passant par l'application de minima sociaux dans le salariat agricole.

Enfin, des politiques migratoires moins restrictives,

des politiques de préservation ou restauration de la paix et de la sécurité, des politiques de santé reproductive et des politiques de formation/insertion professionnelle ont également un rôle important à jouer.

« Prendre à bras le corps » le défi de l'emploi dans les politiques publiques aujourd'hui en Afrique de l'Ouest implique ainsi de combiner les instruments de plusieurs politiques sectorielles en tenant compte des dynamiques économiques et démographiques des différents pays (et des territoires qui les composent) et en articulant les échelles d'action. Dans cette perspective, des politiques moins restrictives en matière de migrations internationales sont, dans bien des cas, tout aussi importantes que le renforcement des capacités des acteurs locaux à s'insérer dans les filières agro-alimentaires porteuses. ■

« La réponse au défi de l'emploi ne pourra pas se limiter aux seules politiques agricoles »

Poser la question de la démographie en Afrique de l'Ouest

Jean-Pierre Guengant (jean-pierre.guengant@ird.fr) et Liora Stührenberg (liora.stuhsrenberg@inter-reseaux.org)

ENJEUX CRUCIAUX pour le développement et la sécurité alimentaire de l'Afrique de l'Ouest, les questions de population sont pourtant encore insuffisamment intégrées dans les politiques publiques des États. Accélérer la transition démographique et la maîtrise de la fécondité devrait constituer l'une des priorités majeures des pays.

► Jean-Pierre Guengant est directeur de recherche émérite de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) de l'Unité mixte de recherche « Développement et sociétés » (IRD/Université Paris I Panthéon-Sorbonne). Il a été représentant de l'IRD au Niger, au Burkina Faso, au Bénin et en Côte d'Ivoire. Il est l'auteur de nombreux travaux sur la démographie africaine.

► Liora Stührenberg est chargée de mission, animatrice réseau au sein d'Inter-réseaux Développement rural. Elle a une formation en relations internationales et économie du développement.

► Cet article a été rédigé à partir de plusieurs documents :

- « L'Afrique au grand tournant démographique », JP Guengant et G. Courcoux, *Actualité scientifique* n°369, mars 2011 ;
- « Comment bénéficier du dividende démographique ? », JP Guengant et Y. Kamara, Collection *À Savoir*, AFD, septembre 2011 ;
- « L'Afrique subsaharienne dans la démographie mondiale », JP Guengant et J. F. May, *Études* n°4154, octobre 2011

Les perspectives de la région nécessitent de poser la question de la démographie. L'Afrique de l'Ouest est l'une des dernières régions du monde à ne pas avoir achevé sa transition démographique. Si la première phase de cette transition (baisse de la mortalité) est bien avancée, la seconde (baisse de la fécondité) n'en est globalement qu'à ses débuts et reste très lente. Avec en moyenne plus de 5 enfants par femme, la plupart des pays de la région font partie de la vingtaine de pays qui ont les niveaux de fécondité les plus élevés du monde. La population augmente ainsi au rythme rapide de 2,7 % par an, dans une région où l'augmentation des densités de population conduit à une dégradation des ressources et des conflits liés à l'usage de ces ressources.

Longtemps — et encore souvent — considérée comme un atout, cette forte croissance démographique pose plusieurs questions cruciales. Les États pourront-ils répondre aux besoins essentiels de leurs populations, notamment en santé et en éducation ? Les 100 millions de jeunes qui arriveront sur le marché du travail entre 2013 et 2030 trouveront-ils un emploi leur assurant des revenus décents ? Les systèmes agraires pourront-ils offrir des conditions de vie et de revenus permettant la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations ?

Les réponses à ces questions ne sont pas simples. La croyance selon laquelle la croissance et la taille de la population sont des facteurs de prospérité reste répandue en Afrique de l'Ouest, même si les travaux réalisés ces 15 dernières années sur la question prouvent le contraire. Une de ces études¹, qui a porté sur 103 pays, a montré qu'aucun pays ne s'est développé sans une baisse parallèle de la fécondité.

La situation de l'Afrique de l'Ouest le confirme : malgré la croissance importante du PIB observée ces dernières années, la région n'a pas connu le développement économique et social espéré. Au Sahel, le PIB par tête a peu augmenté, voire a décliné. La croissance économique a par ailleurs été absorbée par le coût des investissements sociaux (éducation et santé), qu'on appelle d'ailleurs des « investissements démographiques ». Alors que ces investissements ont été considérables depuis une cinquantaine d'années, les pays et les budgets ont passé leur temps à courir

1. Berlin Institute for Population and Development, 2011 — « Africa's Demographic Challenges: How a young population can make development possible », Lilli Sippel, Tanja Kiziak, Franziska Woellert, Reiner Klingholz, septembre 2011 www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Afrika/Africas_demographic_challenges.pdf

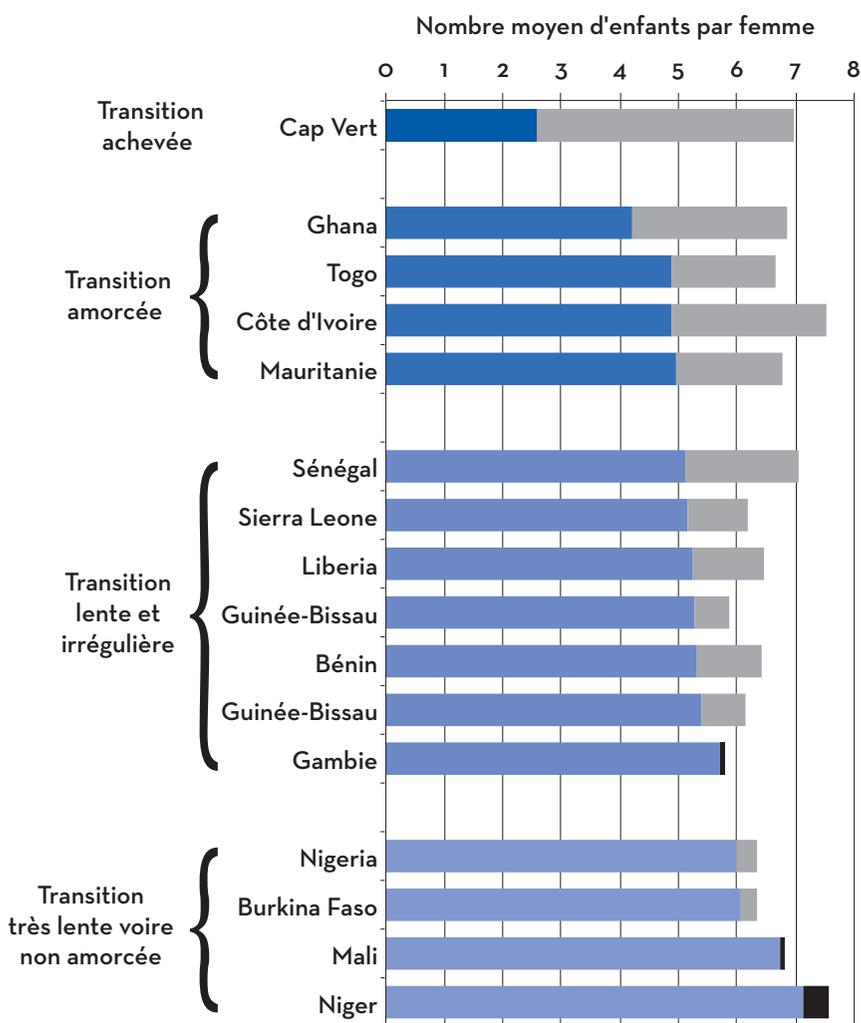
derrière la démographie, que ce soit en termes quantitatifs (alimentation, équipements, personnels) ou qualitatifs (qualité des soins, des enseignements, etc.). Certes, la jeunesse peut contribuer au dynamisme économique des pays, mais encore faut-il qu'elle soit formée, en bonne santé et qu'elle puisse accéder à des emplois offrant des revenus décents.

Le futur démographique de l'Afrique de l'Ouest n'est pas écrit. Contrairement à une autre idée reçue, le futur démographique de l'Afrique de l'Ouest n'est pas écrit. L'expérience des pays émergents l'a prouvé : il est possible d'agir sur l'évolution démographique.

Une diminution rapide de la fécondité permettrait une diminution relative du nombre de personnes à charge (enfants et personnes âgées) par actif potentiel âgé de 15 à 64 ans. Cette évolution permettrait aux actifs de diminuer les dépenses pour leurs enfants et de consacrer une part plus importante de leurs revenus à l'épargne et aux investissements productifs : cette fenêtre d'opportunité a été caractérisée par le terme de « dividende démographique ». Cependant on ne peut en bénéficier que sous certaines conditions : amélioration du capital humain, capacité des pays à créer un nombre suffisant d'emplois et à accroître la productivité du travail et ainsi les salaires, et capacité à épargner et investir.

Entre 1970 et 2000, la plupart des régions en développement ont bénéficié de cette fenêtre d'opportunité. La baisse rapide de la fécondité qui a permis cette évolution n'a pas été la simple conséquence de la croissance économique ; elle est le résultat de politiques visant simultanément à maîtriser la croissance démographique, à augmenter les niveaux d'éducation et de santé des populations et à diversifier les économies. Les politiques de population ont cherché à légitimer la planification familiale dans des contextes qui n'y étaient pas *a priori* favorables. Elles ont aussi contribué à la mise en place de services en santé de la reproduction en quantité suffisante, accessibles et de qualité. La transformation des pays en développement en pays émergents doit donc autant aux politiques économiques et sociales (en éducation et en santé) qu'aux politiques de population. En outre, la rapidité des transitions démographiques qui y ont été observées doit autant, sinon plus, aux politiques de population qu'aux progrès économiques et sociaux.

Enjeux de population : une prise en compte récente et encore incomplète. En Afrique de l'Ouest, tous les pays de la sous-région, excepté le Ghana qui a adopté en 1969 une Déclaration de politique de



Nombre moyen d'enfants par femme en Afrique de l'Ouest pour la période 2005-10, par type de transition de la fécondité

Les parties plus claires correspondent au nombre moyen d'enfants par femme en 1960-65. En Gambie, au Mali et au Niger, la fécondité est plus élevée en 2005-10.

Sources : Guengant J-P et May J. : *Africa 2050, African Demography*, Washington DC, Centennial Group for Emerging Market Forum 2013).

population, ont longtemps considéré l'évolution de leur population et leurs niveaux de fécondité comme satisfaisants.

Ce n'est qu'au cours des années 1990 et 2000 que les pays de la région adoptèrent des politiques de population, des plans et programmes de santé, et de santé de la reproduction, ainsi que des stratégies et feuilles de route en référence aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Mais ces initiatives n'ont pas permis de maîtriser la forte croissance de la population.

Les résultats mitigés obtenus s'expliquent à la fois par la faiblesse des moyens politiques, financiers et humains octroyés à ce domaine, par le manque de données, frein à la formulation de diagnostics objectifs, et par l'élaboration de politiques trop vagues, ne priorisant pas suffisamment les interventions de maîtrise de la fécondité. Certes le Niger a adopté en 2007 une déclaration de politique avec des objectifs centrés sur l'augmentation de l'utilisation de la contraception, les droits reproductifs² et la maîtrise de la fécondité, mais l'engagement politique et programmatique fort

2. Les droits reproductifs sont des droits inaliénables, garantissant à tous l'accès aux services de santé reproductive. Ils incluent aussi le droit de prendre les décisions reproductives (sur le nombre ou l'espacement des naissances notamment).

qui aurait dû suivre n'a pas été suffisant.

Les pays et leurs partenaires ont concentré leurs efforts sur les défis les plus immédiats pour la population (prévention des grossesses à risques, droits reproductifs et accès à des services de planification familiale et de la promotion de l'utilisation de la contraception), au détriment d'une vision à moyen et long terme de l'impact d'une croissance rapide de la population.

Enfin, il faut noter que tout ce qui touche au domaine de la fécondité est encore souvent l'objet de passions et de polémiques, car la fécondité reste un enjeu de pouvoir entre genre et générations (souvent au travers de l'instrumentalisation des traditions).

Accélérer la baisse de la fécondité par un usage accru de la contraception.

Accélérer la maîtrise de la fécondité est l'une des conditions indispensables pour bénéficier du dividende démographique, mais nécessite de lever nombre d'obstacles. Un des plus importants est la faiblesse de l'utilisation de la contraception moderne, qui ne concerne que 5 à 25 % des femmes (un niveau parmi les plus faibles au monde). Pourtant, 20 % à 30 % des femmes dans les pays de la région ont exprimé des besoins en contraception non satisfaits. Il existe ainsi une marge de diffusion importante pour les méthodes contraceptives. Ceci ne se fera pas tout seul car le « développement n'est pas le meilleur contraceptif » comme l'affirment encore certains. Le meilleur contraceptif est celui qui est accepté, efficace, disponible, accessible, comme le prouve l'expérience dans la plupart des pays émergents.

L'engagement programmatique et financier des gouvernements, des sociétés civiles et des partenaires du développement est indispensable dans chaque pays. Ceux-ci pourraient notamment s'engager à réduire de moitié, d'ici à 2030, les besoins non satisfaits en planification familiale ou, ce qui revient plus ou moins au même, d'augmenter de 1,5 point de pourcentage par an l'utilisation de la contraception. La mise en œuvre de cet engagement nécessiterait, selon les pays, des moyens 3 à 5 fois supérieurs à ceux actuellement affectés à la planification familiale³. Mais ces coûts doivent être appréciés en fonction « des moins à dépenser » que les investissements en planification familiale rendraient possibles, c'est-à-dire des économies potentielles (pour l'éducation, les vaccinations, l'approvisionnement en eau, la santé maternelle et la lutte contre le paludisme) 3 fois plus importantes en moyenne.

Au-delà de cet aspect « coût-bénéfice », les enjeux associés à l'augmentation de la prévalence contraceptive sont considérables, en termes d'évolution du nombre de naissances, des taux d'accroissement de la population, des charges pesant sur les personnes actives et aussi de la liberté accordée aux femmes. Et donc en termes de développement économique et social et de sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations. ■

3. Pour les 12 pays analysés dans l'étude « Comment bénéficier du dividende démographique ? ».

Les transferts monétaires au Niger: des conditionnalités mal perçues et contournées

Jean-Pierre Olivier de Sardan (olivierdesardan@lasdel.net)

IL EXISTE TOUJOURS des écarts entre une politique sur le papier et son application sur le terrain. La mise en œuvre des transferts monétaires (CT) au Niger est un exemple typique de l'imposition de normes externes contestées et contournées par les destinataires. Cet article décrit les perceptions et les stratégies des populations face à ces transferts.

► Jean-Pierre Olivier de Sardan est un anthropologue français et nigérien. Il réside au Niger où il conduit des recherches depuis les années 1960. Il est directeur de recherches émérite au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et professeur d'anthropologie à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

► Cet article s'appuie sur des recherches menées par le Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local (Lasdel) établi au Niger et au Bénin. Elles ont été financées par la Coopération française au Niger, et les ONG ASB et Concern. Un article de synthèse complet et détaillé a été édité dans les *Études et Travaux du Lasdel*, n°108, en accès libre sur www.lasdel.net. Il s'appuie sur cinq rapports réalisés par Nana Issaley, Hannatou Adamou, Issaka Oumarou, Younoussi Issa et Oumarou Hamani (cf. *Études et Travaux du Lasdel* n° 106, 107, 109, 110).

► Une version longue de cet article est disponible sur le site d'Inter-réseaux.

LE NIGER a récemment vu une vague massive de transferts monétaires (ou *cash transfers*, CT) inconditionnels : financés par les partenaires techniques et financiers du Niger, ces mécanismes visent à transférer de l'argent aux ménages considérés comme vulnérables, sans exiger d'eux une contrepartie. Au Niger, il existe trois sous-types de CT : un appui à moyen terme à la résilience de familles vulnérables pour le projet « filets sociaux » de la Banque mondiale ; des secours d'urgence à des familles vulnérables en période de crises alimentaires, pour la majorité de CT (sur financements Echo, USAID, Pam) ; une aide aux victimes de catastrophes pour quelques CT. Mais derrière ces objectifs principaux se dessinent d'autres objectifs, plus ou moins imbriqués : freiner les migrations, prévenir la malnutrition infantile, promouvoir les femmes, lutter contre la pauvreté, esquisser une politique sociale.

Cette vague de CT pose une série de questions. Tout dispositif d'intervention subit des dérives sur le terrain, dues à l'interaction de logiques diverses, voire opposées, des différents groupes impliqués dans sa mise en œuvre. Dès lors, il existe souvent des écarts, plus ou moins importants, entre la politique « sur le papier » et celle « sur le terrain ». Les CT illustrent l'ampleur que peuvent prendre ces écarts, du fait de l'importation par les ONG de normes de sélection en contradiction avec les normes locales.

Cet article analyse les perceptions et les stratégies des populations locales face aux CT tout au long des trois grandes étapes de la mise en œuvre : le ciblage, la distribution et l'usage des sommes reçues.

Ciblage. C'est le principe même d'une sélection interne au village qui fait problème pour de nombreux villageois. Les malentendus reposent sur deux piliers : (a) l'introduction d'un effet de seuil ; (b) les soupçons de biais dans la sélection.

L'introduction d'un effet de seuil très mal perçu. Dans des villages où les niveaux de vie et les modes de consommation restent assez proches malgré des inégalités économiques, la sélection introduit un effet de seuil qui apparaît comme profondément arbitraire. C'est d'abord le cas pour la sélection entre villages, qui apparaît systématiquement comme injuste : qu'est-ce qui sépare vraiment un village « choisi »

d'un village « exclu » ? C'est tout aussi vrai pour la sélection entre ménages au sein d'un même village. Presque rien (ou rien) ne sépare le dernier ménage « élu » du premier ménage « recalé ». Dès lors, tracer des frontières ou poser des barrières entre des ménages classés comme « très vulnérables » et d'autres classés comme « vulnérables » est peu compréhensible pour les populations.

Une sélection objet de suspicion. La méthode dite HEA (*household economy approach*) est la plus utilisée. Elle fait l'objet de nombreuses critiques de la part des fonctionnaires déconcentrés ou des agents de terrain des ONG pour son caractère bâclé ou superficiel. Le temps imparti est nettement trop court. La compétence et surtout le sérieux des enquêteurs salariés recrutés par l'ONG sont souvent contestés.

Des assemblées générales — AG — des populations (villages ou quartiers) doivent valider ces enquêtes et les listes d'attributaires. En fait, une AG villageoise, contrairement aux attentes « participatives » des ONG pour qui elle doit être un

espace de débat public et de transparence, est le plus souvent un espace de contrôle social, où prendre la parole pour contredire un orateur, dénoncer un voisin fraudeur, et plus encore critiquer publiquement le chef, qui plus est devant des étrangers, apparaît comme une conduite malséante, largement stigmatisée¹. Le principal enjeu de ces AG est le choix des auxiliaires villageois. En effet, ils vont contribuer à la constitution de la liste « courte » avec les agents de l'ONG. Leur choix est le plus souvent fait par le chef de village ou le chef de quartier, au profit de ses proches. Or, ces auxiliaires villageois placent souvent leur famille et les protégés du chef parmi les ménages à cibler. En outre, la catégorie de « très vulnérables » n'est pas vraiment une catégorie locale : elle est « suggérée » par les agents des ONG et critiquée par les populations.

Les ONG demandent aussi à l'AG de constituer un « comité de sages » ou un « comité de plaintes », censé être un recours et contrôler le processus. En fait, ces comités n'ont pas d'existence réelle. Même quand ils existent formellement, il y a une forte pression latente, et parfois explicite, pour que les plaintes

1. Bien sûr, nous décrivons une tendance générale, et il peut exister des exceptions.

ne s'expriment pas. Déposer plainte aurait un coût social très fort.

Un autre frein majeur à l'expression publique des frustrations et des accusations est la crainte que cela détourne les ONG du village, et mette fin à la « manne » extérieure. Il y a donc un intérêt commun entre bénéficiaires et non bénéficiaires à taire les détournements du ciblage, les seconds espérant toujours être inclus la prochaine fois.

Distributions. Les distributions proprement dites sont des cérémonies qui ne sont pas en elles-mêmes l'objet de contestations, et relèvent plutôt de rituels consensuels, contrairement aux étapes antérieures. D'ailleurs : « *Au cours des opérations de distribution, très souvent, les membres du comité de distribution (s'il y en a un) adressent à l'endroit du public des "leçons de morale", priant les non-bénéficiaires de n'accuser ni ne condamner personne et de garder espoir d'être inscrits pour les prochaines opérations* » (Issaley). On voit ici à l'œuvre la double logique dominante au sein des populations face au CT : *logique « égalitaire »* (chacun doit avoir un jour sa part) et *logique « fataliste »* (c'est une question de chance).

Dans ce rituel, d'autres « leçons de morale » sont aussi dispensées, cette fois par les agents des ONG, qui donnent des conseils appuyés quant à l'usage des fonds, ce qui est quelque peu contradictoire avec la non conditionnalité officielle des CT, qui est une de leurs justifications majeures dans les débats sur les outils de l'aide humanitaire.

Réaffectations et redistribution des sommes reçues

Les réaffectations de la somme perçue par les femmes. La remise de la somme perçue par l'épouse à son mari est assez générale. L'épouse n'est qu'une intermédiaire, et l'argent retourne au mari. Mais cela ne signifie pas que les femmes sont totalement dépossédées : symboliquement, le fait que les CT soient remis aux femmes, comme les séances de sensibilisation faites par les ONG, permettent de donner malgré tout un certain statut « collectif » (« pour le bien du ménage ») à l'argent reçu au titre du CT, et donc de modérer les éventuelles tentations du mari d'en faire un usage strictement personnel (pour prendre une coépouse ou le dépenser au jeu...).

Des opérations de « mutualisation ». Par ailleurs, face au mécontentement des non-bénéficiaires et dans le but de manifester une solidarité communautaire, menacée par le CT, des opérations de « mutualisation » ont été parfois organisées, en général à l'initiative d'un chef, sitôt le départ des agents de l'ONG et de l'IMF. L'argent est récupéré auprès des bénéficiaires, en vue le plus souvent d'une redistribution égalitaire à tous les ménages du village, soit directement en argent,

soit en vivres achetés avec l'argent mutualisé. Mais il peut aussi servir à des dépenses d'intérêt général (paiement de l'impôt). La mutualisation peut aussi être partielle, sous forme de cotisation pour un objectif communément accepté. Mais les mutualisations suscitent évidemment une certaine opposition des bénéficiaires officiels du CT. Une mutualisation implique donc une autorité suffisante du chef pour obtenir le consentement, même à contre cœur, de ses administrés bénéficiaires. Il faut en effet éviter à tout prix des plaintes publiques qui dissuaderaient les ONG de continuer à procéder au CT. Dès qu'une opposition résolue se manifeste il est mis fin à la mutualisation.

Les redistributions immédiates. Bien que les agents des ONG aient souvent fait passer le message de ne rien donner aux chefs, cette pratique reste courante. Parfois, les bénéficiaires donnent quelque chose au chef de leur plein gré, sans être sollicités. Un tel geste est à la fois un signe symbolique de respect envers le chef et une reconnaissance des services qu'il rend. Mais cette pratique est parfois exigée par le chef lui-même.

Par ailleurs, de petites sommes vont vers le « logeur » du lieu de distribution, les voisins, les parents. Cet entretien de la sociabilité de proximité par des cadeaux atténue un peu l'accentuation des divisions villageoises souvent reprochée aux CT.

Imposer des règles du jeu extérieures et hétérogènes : le paradoxe central des transferts monétaires.

Les CT au Niger sont fondés sur une série de règles du jeu « expertes » qui fonctionnent comme des « conditionnalités » pour bénéficier des versements ciblés, et sont donc imposées aux populations locales, qui ont non seulement du mal à les comprendre, mais qui aussi, bien souvent, ne les approuvent pas, et les « contournent ».

En outre, sur un fond de « macro-règles » à peu près partagées, les « micro-règles » qui régissent les dispositifs spécifiques de chaque CT sont différentes et non coordonnées sur le terrain, ce qui décrédibilise d'une certaine façon les CT. La durée des CT, leurs montants, les types de populations ciblées et les procédures de ciblage varient, d'un village à l'autre, mais aussi au sein d'un même village (il est fréquent que plusieurs opérateurs interviennent dans une même zone). Ces incohérences sont d'autant plus incompréhensibles que, pour les populations, les diverses formes de CT et les diverses procédures de ciblage qu'ils mettent en œuvre se mélangent et apparaissent non comme des interventions différentes, mais comme constituant en quelque sorte un vaste projet unique.

En tout cas un constat général se fait jour : les règles du jeu imposées sont autant que possible recomposées et transformées, mais en catimini. Il n'y

« Les règles du jeu imposées sont autant que possible recomposées et transformées, mais en catimini »



a aucune opposition frontale ni expression publique de mécontentement (qui risqueraient de mettre fin à la ressource et de compromettre les relations avec les « projets » qu'on cherche au contraire à attirer). Mais on peut énoncer quelques points qui expriment un large consensus :

- Les hommes devraient être récipiendaires car ils sont responsables de la nourriture et sont chefs de famille;
- La distribution sélective divise le village, le CT devrait s'adresser à tous, ou, sinon, bénéficier à tour de rôle aux ménages du village;
- La catégorie de très grande vulnérabilité et les critères proposés par les ONG sont trop restreints;
- Quiconque intervient dans le processus et y consacre du temps devrait être rémunéré, surtout s'il n'est pas bénéficiaire.

Mais les villageois s'adaptent avec une combinaison de fatalisme et de pragmatisme aux exigences des bailleurs, afin de continuer à bénéficier de leur « manne ».

Les bailleurs de fonds sont en général inconnus, et c'est l'ONG qui mène l'opération qui est créditée de la générosité des CT. Mais la reconnaissance des bénéficiaires se dirige surtout vers des acteurs et non des institutions, *en tant que ces acteurs ont pu, à titre personnel, jouer un rôle dans leur propre sélection pour bénéficier de cet argent tombé du ciel*. On suppose ainsi qu'ils sont intervenus, d'une façon ou d'une autre, au profit des heureux élus.

Les chefs sont remerciés en premier lieu car ils jouent un rôle pivot dans les CT, même si les dispositifs prévoient en général de les tenir à l'écart du processus de sélection. Tout d'abord, ils constituent la seule autorité au niveau du village (la décentralisation s'est arrêtée au niveau des communes), et, à ce titre, ils convoquent et président les assemblées

générales, qui se tiennent le plus souvent dans leur cour, ainsi que la séance publique de distribution; ils reçoivent les « étrangers » (cadres ou agents de l'ONG et de l'IMF), et leur donnent éventuellement des guides. Penser qu'ils usent de ces contacts et de leur autorité pour avoir un droit de regard sur les listes est donc logique.

La plupart des bénéficiaires et des non bénéficiaires partagent donc une même appréciation : la liste finale est le produit de diverses interventions, quels qu'en soient les motifs (commisération, bienveillance, solidarité familiale, solidarité de village, clientélisme). Pour les institutions opérant le CT, le mélange de critères « objectifs externes » (enquêtes HEA) et de critères « communautaires » (constitution des listes) doit permettre d'établir une sélection de façon incontestable. Or dans les villages, c'est ce mélange même qui est la source de soupçons et/ou de manœuvres. Le processus de ciblage est évalué par les populations locales sur la base des critères locaux qui leur servent d'ordinaire à évaluer la gouvernance locale, l'action politique et l'action publique (où « l'échange généralisé des faveurs »² est de rigueur). Tout le monde sait en effet que les normes officielles venant d'en haut (État ou institutions de développement) — et les critères des ONG pour les CT sont un cas typique de normes officielles parachutées — sont assez systématiquement adaptées, arrangées et contournées dans la pratique quotidienne des acteurs. Paradoxalement, ce sont les critères « communautaires » que les CT ont introduits dans le processus, pour y associer des représentants des populations, qui le rendent suspect. ■

2. Cf. Olivier de Sardan, J.P. 2004 « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique » *Politique Africaine*, 96 : 139-162.

Cibler les politiques de sécurité alimentaire sur les plus pauvres

Dr Bakari Seidou (bakaris@hotmail.com)

LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE mises en œuvre en Afrique de l'Ouest parviennent-elles à toucher les plus pauvres ? Comment les approches de ciblage ont-elles évolué ces dernières années ? Dans cet entretien, Dr Bakari Seidou témoigne des enjeux du ciblage des interventions en faveur de la sécurité alimentaire.



► Dr Bakari Seidou est ingénieur d'agriculture titulaire d'un Ph.D en nutrition et spécialiste des questions de sécurité alimentaire. Ancien Coordonnateur de la Cellule « Crise alimentaire » au Niger, il est actuellement parlementaire au Niger.

GDS : Les politiques de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest sont-elles ciblées sur les plus pauvres ?

BAKARI SEIDOU : Très peu, même si la situation commence à changer. Par exemple au Niger jusqu'en 2005, toutes les interventions visant à apporter une assistance aux ménages étaient généralisées à tous les ménages au sein de zones touchées par des crises. Dans des pays où la pauvreté est généralisée et où la construction de l'unité nationale demeure inachevée, il était politiquement et socialement délicat de faire une discrimination parmi les ménages compris dans une zone d'intervention donnée. Toutefois, dès le milieu des années 2000, la nécessité de cibler les interventions sur des critères de vulnérabilité des ménages s'est progressivement imposée.

GDS : Pourquoi ?

BS : Avec la crise alimentaire de 2005, et surtout l'émergence de la question de la malnutrition, on s'est rendu compte qu'il y avait de graves problèmes d'insécurité alimentaire dans la zone agricole, alors que l'essentiel des interventions au Niger avait lieu en zone agro-pastorale. Avec l'accompagnement des partenaires techniques et financiers, les États comme le Niger ont engagé des enquêtes auprès des ménages (enquêtes VAM) pour identifier les indicateurs pertinents en vue de mesurer et de suivre la vulnérabilité à laquelle ces ménages sont exposés. Parallèlement, le développement des enquêtes HEA¹ ont beaucoup amélioré les méthodes de ciblage dans tout le Sahel. Elles identifient, avec la participation des communautés, des critères permettant de catégoriser les ménages (très pauvres, pauvres, moyens et nantis) et de déterminer et suivre leurs sources de revenus ainsi que leurs possibilités d'accès à la nourriture. Cette méthode de ciblage fait globalement l'unanimité de tous les acteurs impliqués, même s'il existe encore quelques problèmes².

GDS : Comment améliorer les méthodes de ciblage ?

BS : Il est important d'avoir une validation plus neutre de la liste des bénéficiaires des programmes, par exemple en faisant intervenir à un moment du processus un organisme indépendant, extérieur à la communauté. Ensuite, les systèmes d'alerte précoce des pays de la région ont encore trop tendance à s'appuyer sur des critères de disponibilité alimentaire et pas assez sur l'accès des ménages à la nourriture. Il serait enfin utile de procéder à un recensement exhaustif des ménages

vulnérables sur tout le territoire, ce qui permettra lors d'un choc de pouvoir d'une part identifier ceux affectés par le phénomène conjoncturel et d'autre part mettre en œuvre rapidement les opérations d'assistance. Cette liste pourrait être réactualisée tous les 5 ans et permettrait d'éviter de refaire des opérations de ciblage pour chaque intervention puisque globalement ce sont les mêmes ménages qui ont besoin d'assistance tous les ans lors de la soudure. Avec le développement de filets sociaux mis en place sur plusieurs années³, cette liste devient essentielle. Le Burkina y réfléchit déjà. Au Niger, la question est d'actualité.

GDS : N'est-ce pas difficile de cibler lorsque la majorité de la population a besoin d'aide ?

BS : Au Niger, plus de 60 % des ménages sont pauvres ou très pauvres. Mais il n'y a pas de différence fondamentale entre ces 2 groupes, notamment en termes de revenus. Il arrive ainsi que l'on cible des ménages moins pauvres que d'autres. C'est pourquoi, certains questionnent la plus-value d'un ciblage qui prend du temps et des ressources, lorsque 60 % des ménages ont besoin d'une assistance. Mais avec des ressources de plus en plus limitées, on doit cibler si on veut mettre en place des actions durables.

GDS : Le ciblage concerne-t-il aussi les actions de long-terme en faveur de la sécurité alimentaire ?

BS : À l'heure actuelle, seules les interventions d'urgence sont vraiment ciblées. Les actions de long terme ne bénéficient pas aux ménages qui en ont le plus besoin. Malgré les évolutions récentes, les politiques de sécurité alimentaire de la région restent fondées sur des aspects de production, en particulier végétale. L'agriculture est certes une source importante de nourriture et de revenus dans certaines régions sahéniennes. Mais il existe d'autres sources de revenus (migration de certains membres de la famille, salariat agricole, élevage, petit commerce, etc.), qui sont désormais prépondérantes dans la région, et pourtant largement ignorées des stratégies de sécurité alimentaire des États. Même la nouvelle politique du Niger (initiative 3N) reste trop axée sur la production agricole, quand bien même le pays dispose de 37 millions de têtes de bétail. Cette importance ressource permet d'ailleurs aux ménages de sécuriser des revenus et d'améliorer leurs conditions de vie. Mais on veut absolument pousser les ménages à produire pour manger, même là où les conditions de production ne sont pas réunies. ■

1. Lire p. 6-9.

2. Lire p. 47-49.

3. Lire p. 26-29.

L'aide internationale face aux enjeux de la sécurité alimentaire au Sahel

Jean-Luc François (francoisjl@afd.fr), Éric Hazard (ehazard@oxfam.org.uk) et Alain Sy Traoré (syalaintraore@yahoo.fr)

LES RÉCENTES CRISES ALIMENTAIRES au Sahel ont conduit les partenaires au développement à revoir leurs modes d'action pour intégrer les « nouveaux » enjeux de la sécurité alimentaire. Cette évolution n'est pas sans poser plusieurs défis, dont témoignent dans ces entretiens Jean-Luc François (AFD), Éric Hazard (Oxfam) et Alain Sy Traoré (Cedeao).

► Jean-Luc François dirige depuis 2009 la division Agriculture, développement rural et biodiversité de l'Agence française de développement (AFD).

► Éric Hazard est responsable de la campagne « Cultivons » d'Oxfam International en Afrique de l'Ouest. Il est basé au Sénégal.

► Alain Sy Traoré, dirige la division filières et marchés depuis 2008 et il est le directeur par intérim de la direction Agriculture et Développement rural de la Commission de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cedeao).

► Les propos repris dans cet article sont extraits d'entretiens disponibles dans leur version intégrale sur le site d'Inter-réseaux.

GDS : Les récentes crises alimentaires au Sahel ont-elles conduit les partenaires au développement de la région à revoir leurs approches pour lutter contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ?

JEAN-LUC FRANÇOIS : Oui, les dernières crises nous ont fait réfléchir à ce que nous faisons. Le Cadre d'intervention sectoriel « Sécurité alimentaire » de l'AFD témoigne de cette évolution. Jusque récemment, on pensait qu'augmenter la production et la productivité allait nous permettre de réduire la pauvreté. Cette vision n'est pas fautive, mais on y a ajouté l'idée que, dans une trajectoire de développement de cette nature, certaines populations se retrouvent marginalisées. L'enjeu est d'intégrer ces populations, en prenant en compte des questions plus « sociales » : filets sociaux, nutrition, aide ciblée aux personnes vulnérables...

GDS : N'est-ce pas difficile pour les partenaires au développement de prendre en compte ces enjeux qui relèvent traditionnellement davantage de l'action humanitaire ?

JLF : Oui, il s'agit d'un exercice difficile. Nous devons apprendre à concevoir des opérations articulant bien le court terme et le long terme, l'urgence et le structurel, le social et l'économique, pour une population donnée et un territoire donné. Mais nous avons aussi un problème au niveau des outils : faire du filet social, quand vous fonctionnez sur des subventions, ne pose pas trop de difficultés, au-delà des enjeux de ciblage, d'efficacité, etc. Or le problème d'une maison comme l'AFD, c'est que l'on fonctionne principalement sur des prêts et très peu sur des subventions ; on n'a donc moins d'avantages comparatifs en la matière.

ÉRIC HAZARD : Il est encore un peu tôt pour dire si les partenaires au développement parviennent à bien intégrer ces enjeux. Mais ce qui est certain, c'est qu'un certain nombre de thèmes chers aux partenaires au développement, comme les filets sociaux ou la nutrition, ne sont pas encore intégrés par de nombreux États ou la Cedeao, qui accordent davantage d'importance aux enjeux de production et de productivité. C'est bien là que réside toute la difficulté : je pense que les partenaires au développement ont une forte volonté d'intégrer ces enjeux mais la vraie question porte en fait sur leur capacité à convaincre les États et la région de l'importance de ces enjeux,

à accompagner et soutenir des processus, et non à se substituer à eux, afin de porter sur le long terme des politiques autonomes, indépendantes et durables.

GDS : Comment l'AFD sensibilise-t-elle les États avec lesquels elle travaille à l'importance de ces enjeux plus « sociaux » ?

JLF : Par le dialogue. Lorsque nous construisons un projet avec nos partenaires que sont les États, nous y intégrons ces questions de vulnérabilité et de sécurité alimentaire et nous essayons de voir qui pourrait intervenir sur ces enjeux et comment. Soit nous pouvons nous-mêmes intégrer au projet une composante « aide aux plus vulnérables » et nous le faisons. Soit nous ne le pouvons pas et nous devons alors nous assurer, par le dialogue avec les autres bailleurs de fonds, que ceux qui ont la ressource pour ces populations vulnérables (Echo, USAID...) s'en occuperont.

GDS : Cette nouvelle forme de coopération entre les États de la région et leurs partenaires, qui repose davantage sur une approche d'accompagnement et de sensibilisation, n'est-elle pas difficile à mettre en œuvre pour les partenaires au développement ?

EH : Si car elle nécessite pour les partenaires d'intégrer dans leurs réflexions, leur travail et leurs objectifs la

question de la coordination comme un objectif à part entière, et non plus comme quelque chose de marginal. C'est un élément nouveau. On ne travaille plus seulement pour son agence, mais en partenariat avec d'autres agences. Par ailleurs, la coordination est consommatrice de temps et

d'énergie. Elle est difficile à mesurer en termes d'indicateurs de performance et pas forcément intégrée dans les objectifs et mécanismes actuels d'évaluations de performance. Cela nécessite donc des réformes internes pour un certain nombre de partenaires.

GDS : Ces dernières années, une série d'initiatives ont été lancées dans la région, visant toutes à éradiquer la faim et la malnutrition : Agir, « Faim zéro », Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition, etc. Cette multiplication d'initiatives ne nuit-elle pas à la cohérence et l'efficacité de l'action ?

JLF : Il est vrai que l'on assiste depuis quelques temps à une multiplication d'initiatives aux objectifs similaires, chacune portée par une institution différente,

« Nous devons apprendre à concevoir des opérations articulant l'urgence et le structurel, le social et l'économique »

☞ qu'elle soit multilatérale, bilatérale ou sous-régionale. Si ces initiatives disent toutes plus ou moins la même chose, Agir et la Nouvelle Alliance sont porteuses tout de même de deux idées intéressantes. Agir apporte une vision assez claire des composantes que devraient avoir une bonne politique de sécurité alimentaire régionale et sa déclinaison nationale. La Nouvelle Alliance apporte quant à elle, une nouvelle façon de considérer l'action publique, en relativisant le rôle des bailleurs de fonds, ce qui est sain.

ALAIN SY TRAORÉ : La cohérence des initiatives est en effet un enjeu compliqué car chaque partenaire a son agenda propre — genre, nutrition, développement durable, etc. — et finance des projets en fonction de cet agenda. Ce n'est pas une mauvaise chose et il y a, dans le fond, de la place pour tous les projets, quel que soit leur nom : Nouvelle Alliance, Agir, initiative « faim zéro », etc. Ce qui importe réellement, c'est que ces initiatives arrivent en complémentarité et en appui aux priorités et orientations définies par la région et les États.

GDS : *Est-ce le cas ?*

EH : Ce que l'on observe aujourd'hui, c'est que la majorité des interventions des partenaires techniques et financiers reste encore le fait de projets, peu coordonnés et peu alignés sur les procédures, les calendriers et les systèmes nationaux. Au Sénégal, il y a 152 projets en cours dans la mise en œuvre du Pnia, au Niger, pas moins de 90. On ne peut pas avoir une politique cohérente avec autant de projets, ce n'est pas gérable, surtout quand on connaît les rares ressources dont disposent les ministères aujourd'hui. De nombreux efforts ont été entrepris, notamment par l'Espagne, en termes de coordination des bailleurs, au niveau régional, mais il reste encore beaucoup de progrès à accomplir.

GDS : *Huit ans après la Déclaration de Paris, les enjeux de cohérence et d'alignement de l'aide restent donc d'actualité ?*

EH : Plus que jamais, surtout en Afrique de l'Ouest où l'aide publique au développement est une composante cruciale du financement du secteur rural. On reste dans le marché du développement traditionnel : une opportunité financière se présente aux États, qui la saisissent pour l'intégrer dans leur Pnia et se rapprocher ou dépasser les 10 % de Maputo. Dans de nombreux pays sahéliens, de 70 % à 80 % du budget national alloué à l'agriculture provient de fonds des bailleurs. Mais ces financements ne coïncident pas forcément avec les priorités identifiées par les États. Or ces initiatives conservent une particularité : toutes affirment vouloir s'aligner sur les politiques locales ! Cette multiplication d'initiative souligne, autant la difficulté des partenaires à se coordonner, que la faible visibilité des initiatives ouest-africaines et la difficulté pour les dirigeants de

la région à développer un partenariat international autour de leurs priorités.

GDS : *Ces défis de cohérence et d'alignement de l'aide renvoient ainsi fondamentalement à la question de la gouvernance de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Celle-ci relève-t-elle davantage de la responsabilité des partenaires au développement, ou des États et de la région ?*

EH : Une partie des réponses se trouve chez les partenaires au développement et dans leurs difficultés à réformer ou à modifier leurs approches et leur mode de travail. Mais l'autre se trouve évidemment dans les capacités des États et de la Cedeao à maintenir leur cap et à investir leurs rares ressources propres dans ce qu'ils considèrent être leurs priorités. Si on compare la situation de l'Afrique de l'Ouest avec celle du Brésil, toute proportion gardée bien sûr, étant donné que les ressources du Brésil ne sont pas les mêmes que celles des pays ouest-africains, on voit bien que pour mettre en œuvre la politique Faim zéro au Brésil, le tempo a été donné par les ressources propres qui ont été investies par l'État lui-même.

AST : Cette problématique de la gouvernance est en effet capitale. Et c'est à nous de développer les capacités d'assurer la gouvernance et la coordination de toutes les initiatives. Seuls les États et la région peuvent définir leurs propres priorités et s'assurer que celles-ci sont financées à la hauteur des besoins identifiés. Personne ne peut faire ce travail à notre place. Si tous les États faisaient des efforts importants sur ces 2 points — améliorer le pilotage de la politique nationale de sécurité alimentaire et assurer la cohérence des initiatives mises en œuvre par tous les acteurs présents sur ces questions — on verrait alors des progrès importants en termes de lutte contre l'insécurité alimentaire et de développement de l'agriculture.

GDS : *Des progrès n'ont-ils pas déjà été accomplis dans ce domaine ?*

AST : À l'échelle de la Cedeao, nous menons un travail important d'amélioration de la gouvernance. Avec nos partenaires, nous avons ainsi établi une cartographie permettant de déterminer qui faisait quoi dans la région. Et ce travail nous a d'ailleurs permis de nous rendre compte que certains secteurs étaient « oubliés » des financements, comme l'élevage et la pêche par exemple. On a également mené un travail important d'amélioration de la gouvernance, avec la création de l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (Araa), du Fonds de développement agricole de la Cedeao (Ecowadf) et du Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation. L'Araa va se consacrer à la mise en œuvre du Pnia, le Fonds va permettre de mieux mobiliser les ressources au niveau régional et le Comité consultatif d'institutionnaliser le partenariat multi-acteurs. Ces

« On reste dans le marché du développement traditionnel »

3 institutions nous permettent d'améliorer la mise en œuvre cohérente et coordonnée de l'Ecowap à l'échelle régionale. On a la capacité de faire ce travail au niveau régional mais les États doivent le faire au niveau national. Certes, ce n'est pas un travail facile, et les États le soulignent régulièrement, mais la Cedeao ne peut pas se substituer aux États sur ce point, et il faut aussi compter souvent sur la bonne volonté des partenaires financiers.

EH: Il y a bien eu un effort, ces dernières années, au niveau régional mais il reste inabouti. Lorsque l'Ecowap a été lancée il y a quelques années, la région disait : « avec ou sans partenaires au développement, nous allons mettre en œuvre cette politique, sur nos ressources propres ». Mais si on fait le bilan de la dernière réunion ministérielle, qui s'est tenue à Lomé en septembre 2013, on voit que le programme « Faim zéro » va être lancé sur des fonds de l'agence de coopération allemande (la GIZ), les réserves alimentaires seront financées par l'Union européenne, le programme « nutrition » par l'AFD, etc. Finalement, les institutions nationales ou régionales, sur lesquelles s'appuient toutes ces initiatives, subissent encore ce « marché du développement » : elles continuent de recevoir l'appui de différents partenaires, sans forcément que ces partenaires ne facilitent la démarche de rationalisation et de clarification de leurs mandats et de leurs prérogatives, ou améliorent la gouvernance sur les questions de sécurité alimentaire et d'agriculture.

GDS: Et au niveau national?

AST: Certains pays réalisent des progrès importants, comme le Sénégal, le Togo, le Burkina Faso ou le Niger, le Ghana, la Côte d'Ivoire plus récemment. La dynamique commence à prendre mais j'aimerais insister sur un point : je pense qu'il est important que ce processus de coordination des initiatives se fasse au niveau institutionnel, comme c'est le cas au Burkina, au Togo, au Niger ou au Sénégal qui ont adopté des décrets pour institutionnaliser des coordinations interministérielles, des structures fortes et pérennes avec une responsabilisation plus accrue des hauts fonctionnaires de l'État, plutôt qu'il soit le fait d'un leader éclairé. Car si dans le cadre d'élections ce leader venait à laisser sa place à quelqu'un d'autre, comment être sûr que tous les efforts entrepris ne vont pas s'effondrer? J'ai parlé du niveau régional et du niveau national mais *in fine* l'agriculture et la sécurité alimentaire sont des enjeux locaux. La décentralisation du système est donc capitale et toutes ces dynamiques, en termes de cohérence des actions

et de coordination des acteurs, doivent se retrouver au niveau des communes, des provinces etc.

EH: La gouvernance est en effet un élément fondamental à toutes les échelles. Quand on évoque ces « nouveaux » enjeux, on en parle souvent sous l'angle thématique, mais on a du mal à réfléchir à leurs implications du point de vue de la gouvernance. Si l'on reprend l'exemple du programme « Faim zéro » au Brésil, on voit bien que les institutions publiques ont dû réaliser de nombreux ajustements, qui n'étaient pas de petites réformes administratives et financières. Faim zéro implique plus de 8 ministères, dont l'action est coordonnée par le ministère du Développement social, et non l'Agriculture, comme on pourrait le penser lorsque l'on parle de faim ou d'alimentation.

Il y a eu des réformes en profondeur, qui ont impliqué les différents départements gouvernementaux pour qu'ils modifient leur mode de fonctionnement, en donnant un rôle plus prépondérant à la société civile, et en développant une approche multisectorielle.

Le rôle de la société civile a notamment été inscrit dans la Constitution brésilienne. Ce n'est pas rien! Si ces enjeux « nouveaux » ne sont pas appréhendés selon leurs implications en termes de gouvernance et de processus, il est peu probable que l'on parvienne à des avancées significatives dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. ■

« Seuls les États et la région peuvent définir leurs propres priorités et s'assurer que celles-ci sont financées à la hauteur des besoins identifiés »



La « résilience » : renouvellement des approches contre l'insécurité alimentaire ?

LE CONCEPT DE « RÉSILIENCE » a envahi ces dernières années le champ de la réflexion et de l'action dans le domaine de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Quelles avancées concrètes apporte-t-il ? Quels défis soulève-t-il ? Différents acteurs impliqués dans les questions de sécurité alimentaire s'expriment à ce sujet.

► Les éléments de cet article ont été repris d'entretiens réalisés dans le cadre de ce numéro de *Grain de sel* et du Bulletin de synthèse « La promotion de la résilience au Sahel : changement d'approche ou nouvelle mode ? » publié en janvier 2013 par Inter-réseaux et SOS Faim.

► Pour lire les versions intégrales des entretiens, visitez le site d'Inter-réseaux : www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/article/serie-d-entretiens-d-inter-reseaux.

GDS : *Le concept de « résilience » évoque-t-il quelque chose de nouveau pour vous ?*

ALAIN SY TRAORÉ (CEDEAO) : Le terme de résilience est fortement mis en avant aujourd'hui, mais l'idée n'est pas nouvelle et ne doit pas être une panacée. Les notions de « capacité d'adaptation » et de « gestion durable des ressources » sont centrales en Afrique de l'Ouest depuis les années 70. Si l'on en parle tellement aujourd'hui, c'est parce que l'on constate que les actions humanitaires et les politiques de développement ont très souvent été cloisonnées, sans considérations mutuelles, avec des interventions courtes et limitées dans le temps. Elles n'ont de ce fait pas permis de sortir durablement les populations de la faim et de la dépendance des effets des aléas climatiques. Il est apparu nécessaire de mieux se concerter et de mieux fédérer les actions (principe de complémentarité de l'Ecowap) de l'ensemble des intervenants du champ de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest dans le sens de la « résilience ».

IBRAHIMA ALIOU (APSS) : La résilience n'est pas quelque chose de nouveau. Les éleveurs ont toujours trouvé des solutions pour résister aux chocs et s'adapter à leur environnement : la transhumance par exemple remonte à plusieurs siècles. La nouveauté, c'est qu'un aussi grand nombre d'acteurs s'intéressent à la « résilience ». Chaque période produit son propre concept. Aujourd'hui, c'est la résilience qui est à la mode.

GDS : *Au-delà de l'effet de mode, est-ce que ce concept de « résilience » apporte quelque chose de nouveau à la réflexion et à l'action dans le domaine de la sécurité alimentaire ?*

ÉRIC HAZARD (OXFAM) : Il est évident que « résilience » est le nouveau mot à la mode. Celui qui veut travailler en Afrique de l'Ouest et/ou accéder à des financements est « obligé » de parler de résilience. En même temps, ce concept interroge le problème clé du cycle de crises alimentaires à répétition que connaît la région, en nous incitant à renouveler nos approches, nos pratiques et nos outils. Parler de résilience, c'est reconnaître que les approches humanitaires ne suffiront pas à résoudre les problèmes d'insécurité alimentaire. C'est admettre aussi que l'insécurité alimentaire n'est pas seulement une question de production agricole, mais aussi un problème d'accès à l'alimentation et de vulnérabilité.

Si le concept de résilience permet aux États, à leurs partenaires, aux organisations de producteurs et aux ONG d'intégrer ces enjeux structurants et de modifier leurs approches, alors il apportera quelque chose de très important à la réflexion et à l'action dans le domaine de la sécurité alimentaire.

CHRISTOPHE TOCCO (USAID) : Pour l'USAID, la résilience représente une véritable innovation. Nous avons mis en place par exemple, au sein de notre organisation, des cellules réunissant les différents départements chargés de l'urgence et de l'humanitaire. Auparavant, ces deux mondes communiquaient peu.

FRAUKE DE WEIJER (ECDPM) : Je pense aussi que la résilience apporte une manière totalement différente de penser les choses. Dans la Corne de l'Afrique, l'introduction de programmes « pro-résilience » a ouvert des opportunités pour une réflexion et une action croisant les disciplines et les secteurs.

MOUSSA TCHANGARI (ALTERNATIVE ESPACES CITOYEN NIGER) : Pour moi, ce n'est qu'un effet de mode, après celui du « développement durable » ou de « la lutte contre la pauvreté ». On pense régler les problèmes en inventant de nouveaux concepts. Ce besoin d'inventer de nouveaux mots va de pair avec le manque de volonté politique de s'attaquer aux véritables problèmes. Et il témoigne encore une fois du fait que nous ne sommes pas maîtres des discours sur nous-mêmes ; nous ne faisons que les suivre.

GDS : *Est-ce que les États de la région se sont réellement approprié ce concept de résilience ?*

PIERPAOLO PIRAS (COMMISSION EUROPÉENNE) : Il est clair que si la résilience peut améliorer l'efficacité de l'aide, elle ne peut pas occulter les problèmes d'intégration et de programmation. Le succès de cette approche reposera sur la capacité des États à s'approprier la démarche.

MAMODOU HASSANE (I3N) : Je pense que l'on a tiré les leçons sur les limites de ces paradigmes qui se sont succédé ces dernières années. On a voulu à chaque fois imposer le même modèle à tout le continent, alors que les pays africains ne connaissent ni les mêmes réalités, ni les mêmes dynamiques. La résilience n'est pas une fin en soi, elle est un élément qu'il faut mettre dans son contexte. Elle n'est ni un programme, ni un projet, mais une vision, une approche. C'est une approche qui gagnerait à se construire, à partir des acquis et des réalités des différents pays. On n'ira pas

« Chaque période produit son concept »

loin si nos partenaires nous « vendent » la résilience et l'alliance Agir, qui en est la déclinaison, comme ils nous ont vendu les autres schémas de développement, en se substituant à l'existant et en se comportant en « donneur de leçons ». Par contre, on avancera si on arrive à rester dans un processus d'approche et non de programme, c'est-à-dire s'il revient à chaque pays de faire l'analyse de sa propre situation et de décider, à partir de ces éléments, ce qu'il faut faire et comment valoriser l'existant.

MADELEINE EYRARD DIAKITÉ (OXFAM) : En principe, le discours sur la résilience valide justement l'approche consistant à chercher à renforcer les capacités des acteurs régionaux, nationaux et locaux, qui ont le mandat et la légitimité d'agir sur les questions de vulnérabilité et de sécurité alimentaire. À bien des égards, l'Afrique de l'Ouest recèle de véritables potentialités pour avancer sur la question de sécurité alimentaire et de la gouvernance des réponses aux crises alimentaires.

GDS : *La gouvernance actuelle de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest permet-elle la mise en œuvre effective de politiques « pro-résilience » ?*

ÉRIC HAZARD (OXFAM) : A priori, on peut penser que non. Le discours sur la résilience part du constat qu'on ne peut plus se limiter à des approches strictement humanitaires pour répondre à des enjeux de long-terme et éliminer les causes structurelles de l'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Cela signifie que l'ensemble des organisations qui ont travaillé sur ces questions depuis des décennies vont devoir revisiter, dans une certaine mesure, leur mandat, les outils dont ils disposent, les mécanismes de coordination qu'ils ont mis en place, les efforts pour renforcer l'inter-sectorialité entre les différents ministères, commissions, etc. Je ne pense pas que l'on soit arrivé à ce stade là. Des négociations politiques sont en cours ; mais les acteurs traditionnels semblent plutôt avoir tenté de consolider leurs positions sans identifier les changements nécessaires à prendre en compte pour répondre efficacement aux enjeux induits par le concept de résilience. L'initiative Agir semble avoir inscrit dans le marbre une certaine architecture institutionnelle. On n'a pas suffisamment évalué les besoins institutionnels pour répondre à l'agenda résilience dans la sous-région, on a plutôt reproduit et renforcé la position des acteurs et des institutions existants. Il paraît difficile de penser, pour ne prendre que cet exemple parmi d'autres, que la Direction de l'Agriculture de la Cedeao ou les ministres de l'Agriculture des pays soient à même de porter seuls les politiques relatives aux piliers 1 (Protection sociale), 2 (Santé et nutrition) et 4 (gouvernance) d'Agir. Ces questions dépassent largement le domaine agricole. Le consensus sur la résilience ne suffit pas : il faut le traduire en termes de mandat et de responsabilités.

GDS : *Identifiez-vous d'autres limites à ce concept de résilience, au regard des enjeux de sécurité alimentaire des populations vulnérables ?*

MATY BA DIAO (CILSS) : Malheureusement, il n'existe pas encore de compréhension commune de la résilience. Pour certains, elle doit être ciblée sur les plus pauvres à travers des actions de développement, alors que d'autres insistent au contraire sur la nécessité de toucher l'ensemble des populations. Les différents acteurs ne sont pas encore d'accord sur le contenu et sur les indicateurs de mesure.

MADELEINE EYRARD DIAKITE (OXFAM) : Il ne faut pas que la résilience se contente de l'idée de « bounce back » (revenir au niveau de vie d'avant la crise), elle doit inclure la capacité des gens à améliorer leurs conditions de vie malgré les chocs, les « stress » et les incertitudes. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les capacités de résilience des populations sont directement liées à la question de la vulnérabilité et que celle-ci est déterminée par les rapports de pouvoir et les inégalités. Il y a un risque potentiellement lié à la notion de résilience qu'il est important d'éviter : c'est celui de dépolitiser la question du développement.

JEAN-LUC FRANÇOIS (AFD) : Il ne faudrait pas que l'attention portée à la résilience, c'est à dire au retour à la situation avant la crise, conduise à négliger la prévention du choc ou de la crise. Ainsi, en matière de prix agricoles, on risquerait d'évacuer la réflexion sur les politiques publiques et les instruments privés utiles au lissage d'une trop forte variabilité. Il y a dans le concept de résilience un fatalisme dont il faut se garder. En revanche, si renforcer la résilience d'une filière, d'un territoire, conduit à investir dans des mécanismes permettant de prévenir les chocs, alors c'est bien. ■



Comment financer des politiques en faveur des ruraux pauvres ?

Entretien avec Roger Blein, Frédéric Bontems, Éric Hazard, Moussa Kaboré, Alain Sy Traoré.

COMMENT FINANCER les politiques en faveur des plus démunis ? Les États disposent-ils de marges de manœuvre suffisantes ? L'aide internationale et le secteur privé offrent-ils des opportunités ? Plusieurs personnes de diverses institutions apportent quelques éclairages sur ces questions.

► Roger Blein est consultant au sein du Bureau Issala.

► Frédéric Bontems est directeur de la Direction du développement et des biens publics mondiaux du ministère des Affaires étrangères.

► Éric Hazard est responsable de la campagne « Cultivons » d'Oxfam en Afrique de l'Ouest.

► Moussa Kaboré est le Secrétaire général du ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire du Burkina Faso.

► Alain Sy Traoré est directeur par intérim de la direction Agriculture et Développement rural de la Cedeao.

► Les propos repris dans cet article sont extraits d'entretiens disponibles dans leur version intégrale sur le site d'Inter-réseaux.

GDS : *En 2003 à Maputo, les États africains se sont engagés à allouer au moins 10 % de leur budget à l'agriculture, afin de réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim d'ici 2015 ou 2020. Ces engagements ont-ils permis d'accroître les financements en faveur de la sécurité alimentaire ?*

ALAIN SY TRAORÉ : Il y a eu des progrès en termes de quantité des investissements publics dans l'agriculture, mais on peut s'interroger sur leurs impacts sur la sécurité alimentaire. Les ressources comptabilisées dans la part des budgets alloués à l'agriculture ont-elles concrètement été investies dans les exploitations agricoles, en particulier familiales ? Ou ont-elles servi à acheter des véhicules, à financer des experts et à payer les salaires des fonctionnaires qui travaillent sur les questions agricoles et alimentaires ? Ensuite, la déclaration de Maputo dit bien « au moins » 10 %. On peut aller au-delà, même si tous les États n'ont même pas atteint cet objectif, 10 ans après Maputo.

MOUSSA KABORÉ : Ces 10 % de Maputo ne doivent pas être une limite. Au Burkina Faso, nous avons mené une évaluation qui a montré qu'il faudrait doubler les dotations publiques actuellement allouées au secteur agricole (qui représentent aujourd'hui 14 % du budget total) pour atteindre un taux de croissance agricole de 6 %. Le problème, c'est que les ressources publiques sont sous contraintes. Il est donc important pour l'État de tirer au mieux parti de l'appui de ses partenaires et de l'implication du secteur privé. L'État ne peut pas tout faire seul.

GDS : *Est-il possible de mobiliser davantage le secteur privé dans des politiques visant à lutter contre l'insécurité alimentaire des populations ?*

AST : Il ne faut pas avoir peur de l'implication du secteur privé. Mais nous n'avons toujours pas trouvé les mécanismes permettant d'attirer les investissements privés dans l'agriculture vivrière et les exploitations familiales, pour qu'ils aient des impacts en termes de sécurité alimentaire.

GDS : *La Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, lancée par le G8 en 2012, peut-elle permettre d'impliquer davantage le secteur privé dans l'agriculture afin de lutter contre la faim, notamment des plus pauvres ?*

AST : Globalement, je ne crois pas en l'existence d'un secteur privé philanthrope : le secteur privé n'a pas attendu la Nouvelle Alliance pour investir là où il est possible de faire des profits. Il investit pour le moment très peu dans les cultures vivrières et je ne vois pas comment la Nouvelle Alliance va changer cela.

ÉRIC HAZARD : La Nouvelle Alliance n'a pas été élaborée pour appuyer les petits producteurs et lutter contre la faim. Son objectif explicite est de créer un environnement des affaires favorisant le business en Afrique. Il n'y a aucun indicateur relatif à la sécurité alimentaire. Elle ne se pose pas la question de comment sécuriser et améliorer l'accès à la terre, aux intrants et au crédit des petits producteurs. La Nouvelle Alliance est une stratégie commerciale de l'USAID visant à vendre le savoir faire des grosses compagnies américaines. Avec un risque : en précipitant certaines réformes, sur des questions aussi sensibles que le foncier, elle risque de créer des incohérences et des frustrations.

ROGER BLEIN : Il y a une certaine confusion sur cette question des financements privés : qui sont ces investisseurs ? Que recherchent-ils en plaçant leurs investissements dans l'agriculture ? Dans quel segment des chaînes de valeur sont-ils intéressés à le faire ? Quelle est la relation entre ces choix et les différentes dimensions de la sécurité alimentaire ? Dans la production, au-delà des petits producteurs qui investissent dans leurs exploitations, les privés ne vont pas aller soutenir les exploitations familiales, cela n'a aucun sens. Pour ce qui est des exploitations agroindustrielles, on est plutôt face à un risque d'éviction des petits producteurs vulnérables. Il est également difficile d'imaginer que le privé va financer les aspects non agricoles de la sécurité alimentaire (notamment les services sociaux de base, la protection sociale). Les impacts positifs peuvent être envisagés au niveau de l'amélioration des circuits d'approvisionnement en intrants, et au niveau de l'aval de la production, dans la chaîne de transformation-distribution.

GDS : *Comment mobiliser des financements pour les aspects non agricoles de la sécurité alimentaire ?*

ROGER BLEIN : La question du financement de la sécurité alimentaire appelle à questionner l'ensemble du budget de l'État, pas juste celui du ministère de l'Agriculture. Ce qui pose une question complexe : comment faire pour que l'ensemble des ministères impliqués dans les questions de sécurité alimentaire y accordent une partie de leur budget ? Le cas du Brésil est intéressant. Lorsque le programme « Faim zéro » a été adopté, le pays était dans une situation budgétaire difficile. Les différents ministères ne pouvaient engager en début d'année qu'une partie de leur budget. Le solde était libéré, ou non, en fonction de l'évolution de l'année fiscale et de la situation budgétaire du pays. Le Président Lula a décidé de sanctuariser la part du budget que chaque ministère affectait à « Faim

zéro ». C'était une réelle incitation à accroître leur contribution à cet objectif interministériel. Ensuite, si on réfléchit plus précisément au financement de la protection sociale, l'Organisation internationale du travail a estimé qu'il coûterait entre 2 et 6 % du PIB dans la plupart des pays les moins avancés. Dans le cas du Niger, on se situerait entre 60 et 190 milliards de CFA (120 à 360 millions de dollars). Or, les seules exportations annuelles d'uranium et de pétrole ont cru de plus de 500 millions de dollars depuis 2006 ! Comme le montre l'appel d'Olivier de Schutter pour un « Fonds mondial pour la protection sociale » (cf. encadré), les obstacles ne sont pas que financiers, ils relèvent aussi de la volonté politique des États.

GDS : *L'aide internationale peut-elle permettre de financer durablement des politiques de sécurité alimentaire dans la région ?*

EH : Les limites de l'aide sont connues. Aujourd'hui, il me semble essentiel pour les États d'Afrique de l'Ouest de se départir de ce « marché du développement » : ces États ne peuvent accepter l'ensemble des opportunités de financement qui se présentent à eux, sans interroger leur alignement avec les priorités établies nationalement³. Dans certains pays sahéliens, entre 70 et 80 % du budget des États alloué à l'agriculture provient de fonds des bailleurs. De fait, ces financements ne coïncident pas forcément avec les priorités des États. Ainsi, très peu de financements sont alloués à l'élevage, alors que tout le monde sait que c'est un secteur clé pour la réduction de la faim et de la pauvreté. Il importe donc pour les États de repenser la place de l'aide dans l'agenda politique nationale.

FRÉDÉRIC BONTEMS : Ces dernières années, la communauté internationale a pris pleinement conscience de la complexité croissante des défis du développement ainsi que de leur interconnexion. Dans ce contexte, l'APD seule ne suffit pas. L'atteinte des objectifs du développement doit passer par la promotion d'une approche plus globale du développement et de son financement. La France joue notamment un rôle cen-

tral dans la promotion des financements innovants pour le développement, qui sont à même de générer des volumes de ressources importants, stables et prévisibles. La taxe sur les transactions financières initiée en août 2012 en est le parfait exemple. Afin de créer les conditions endogènes d'un développement pérenne, la France soutient par ailleurs le renforcement de la capacité de mobilisation des ressources domestiques par les pays en développement.

GDS : *Est-il possible de mobiliser d'autres sources de financements durables pour financer les différents aspects d'une politique de sécurité alimentaire ?*

EH : Oui, il suffit d'être créatif et de ne pas s'arrêter à des enjeux politiques de court terme. Au niveau régional par exemple, augmenter un peu les prélèvements communautaires de la Cedeao permettrait de dégager quelques centaines de milliards de CFA par an.

RB : Il existe en effet des marges de manœuvre. Je n'arrive pas à penser que les États de la région ne puissent pas desserrer l'étau budgétaire, y compris en faisant un peu d'endettement. Par ailleurs, ces pays sont pour la plupart assis sur des ressources considérables. On est finalement au cœur du débat sur la réduction des inégalités et du financement de la solidarité au bénéfice des plus démunis. Et cette question se pose à différentes échelles. Au niveau des pays, elle touche aux politiques fiscales redistributives. Elle se pose notamment dans le débat sur les industries extractives. Comment les pays négocient-ils au mieux les revenus de ces ressources avec les multinationales et comment utilisent-ils ces revenus ? Au niveau régional, quelle forme de solidarité entre les pays côtiers, qui tirent mieux partie de la mondialisation, et les pays enclavés ? Enfin, la question de la solidarité se pose au niveau international, mise en avant en particulier par Olivier de Schutter, qui défend une vision de la sécurité alimentaire et de la protection sociale comme des biens publics mondiaux : tout le monde doit y contribuer, en fonction de ses revenus, de ses ressources et de ses capacités. ■

3. Lire p. 26-29.

Un Fonds mondial pour la protection sociale

OLIVIER DE SCHUTTER (Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation) et Magdalena Sepúlveda Carmona (Rapporteuse spéciale des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme) ont proposé la mise en place d'un Fonds mondial pour la protection sociale, visant à lever les 3 obstacles majeurs au financement de programmes de protection sociale dans les pays pauvres : (i) un défaut de volonté politique ; (ii) des budgets publics insuffisants ; (iii) la crainte des États de ne

pas pouvoir financer des programmes couvrant une large partie de la population en temps de crise. Ce Fonds mondial comporterait 2 volets : le « fonds » proprement dit, permettant aux pays pauvres qui souhaitent mettre sur pied un socle de protection sociale de recevoir un appui financier de la communauté internationale ; un volet de « réassurance », ouvrant aux pays pauvres la possibilité de s'assurer contre le risque de n'être plus en mesure de financer l'augmentation de la demande de protection sociale.

Construire une vision partagée des enjeux ruraux ouest-africains

Roger Blein (roger.blein@bureau-issala.com)

DANS LA CONCLUSION de ce Grain de sel consacré à l'évolution du débat et des politiques concernant la sécurité alimentaire au Sahel, Roger Blein relève les avancées qui ont eu lieu ces dernières années. Il montre aussi que beaucoup reste à faire pour bâtir des stratégies de sécurité alimentaire durables et émancipées de l'aide extérieure.

► Roger Blein est consultant au sein du Bureau Issala. Ses domaines d'expertise couvrent le champ des politiques agricoles et commerciales, de la sécurité alimentaire et de l'intégration régionale des économies agricoles et des échanges. Il intervient en appui aux différentes parties prenantes des politiques et stratégies, qu'il s'agisse des gouvernements et institutions régionales, des organisations de producteurs, des ONG ou des institutions internationales et des agences de coopération.

CE NUMÉRO reflète l'évolution du débat et des politiques consacrés à la sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Il illustre les avancées considérables depuis la crise alimentaire du Niger en 2005. Renforcer la résilience est désormais le crédo autour duquel se réorganisent les approches et les stratégies de la plupart des acteurs. Ce numéro est traversé par leurs espoirs, leurs craintes et leurs interrogations.

Pendant plusieurs années, trois questions ont implicitement divisé la communauté des acteurs de la sécurité alimentaire : l'opposition urgence/développement, la malnutrition et l'importance de la production dans les crises alimentaires.

Un cadre d'analyse des crises, chahuté par les « humanitaires ». En premier lieu, la succession des crises a cristallisé le débat sur l'importance à accorder aux interventions d'urgence et aux réponses structurelles. Débat en partie vain, mais cristallisé d'un côté par le faible investissement des États et des agences d'aide dans les programmes de développement ciblés sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, et de l'autre, par la capacité du monde humanitaire à mobiliser des ressources internationales via l'impact médiatique des crises. Les acteurs de l'urgence vont questionner de façon croissante les acteurs « du développement » sur l'impact et l'efficacité de leurs approches. Pour autant, la fréquence et l'ampleur croissante des crises sahéliennes et la combinaison des causes structurelles et conjoncturelles questionnent la « soutenabilité » des réponses d'urgence. Cette inquiétude est renforcée par les perspectives démographiques et la fragilisation des systèmes de vie des populations vulnérables qui obligent à agir sur les causes.

En second lieu, 2005 marque l'émergence de la question nutritionnelle. Elle déstabilise tous les acteurs qui avaient négligé cette dimension majeure. Portée là aussi par les humanitaires, cette préoccupation va rapidement dominer l'agenda. Au point que la réhabilitation nutritionnelle ciblée sur les enfants en bas âge va très vite constituer la colonne vertébrale des réponses aux crises. La prise en charge des enfants, de plus en plus systématique, a permis de sauver des dizaines de milliers de vies. Mais elle est vite apparue insuffisante pour faire reculer la malnutrition chronique, multifactorielle. Or, cette dernière affecte les capacités de développement des pays à long terme et constitue un puissant facteur de reproduction de la pauvreté entre générations.

Enfin, débat lancinant, la place de la dimension « disponibilités agricoles » dans la sécurité alimen-

taire. Historiquement, c'est principalement aux ministères de l'Agriculture qu'échoient les prérogatives en matière de sécurité alimentaire. La grille d'analyse des crises, qui privilégiait le suivi des campagnes agricoles et une alerte orientée vers les chocs de production, est de plus en plus remise en cause. Ceci, au profit d'une analyse plus équilibrée des différentes dimensions de l'insécurité alimentaire, et notamment l'accès économique à l'alimentation, le fonctionnement des marchés, etc. De même, la vulnérabilité des pasteurs et agropasteurs est désormais mieux appréhendée. Ici encore, les progrès du cadre d'analyse des crises ont été principalement inspirés par les acteurs humanitaires.

Renforcer la résilience : nouvelle mode ou réel progrès ? Les défis de la gouvernance et du rôle de l'aide. L'émergence du concept de résilience dans le débat a toutefois bousculé le jeu d'acteurs, en tant que concilier leurs approches. Dans le Sahel, le débat sur le renforcement de la résilience se cristallise autour de l'alliance Agir, impulsée par l'Union européenne. La volonté de dépasser les cloisonnements entre les interventions d'urgence et les appuis aux politiques de développement est louable. Mais Agir n'en présente pas moins une limite sérieuse. Avant son lancement, aucun bilan sérieux n'a été fait des processus préexistants (Cadre stratégique de sécurité alimentaire des pays sahéliens, Ecowap/CAADP), de leurs acquis et de leurs limites, pourtant riches d'enseignements !

De quoi alimenter le sentiment que le système de l'aide a son propre agenda. Les leaders africains attendent une mobilisation accrue des bailleurs, alors que ces derniers parlent de « gouvernance, coordination, cohérence », etc., sans pour autant négliger quelques annonces financières bien utiles pour encourager l'adhésion de leurs partenaires ! La voie est dès lors ouverte pour que tous les acteurs intègrent la notion de résilience, sans forcément réviser leurs approches. On perçoit clairement dans les prises de position des uns et des autres que derrière une définition commune, chacun met des choses bien différentes. Ainsi se succèdent les processus de formulation stratégique qui accaparent ressources humaines, institutionnelles et financières au détriment de l'action concrète. Et à défaut de temps ou de volonté, des questions fondamentales restent au bord du chemin.

Politiques agricoles et résilience des populations vulnérables : de nombreuses questions en suspens.

En premier lieu, quel est le potentiel des politiques

agricoles — nationales comme régionales — pour répondre efficacement aux attentes des ménages ruraux les plus vulnérables? Ces ménages ruraux disposent d'un système d'activité aussi fragile que diversifié, mais au sein duquel la production agricole ou animale est devenue mineure. Les instruments habituels des politiques agricoles permettent-ils d'atteindre ces ménages?

En deuxième lieu, le Pnia et son dispositif institutionnel constituent-ils une base d'appui suffisamment solide pour y arrimer des politiques de protection sociale, des politiques centrées sur l'accès aux services sociaux de base, et sur les dimensions multiples et complexes de la nutrition? Rien n'est moins sûr tant la coordination intersectorielle requiert un leadership fort, rarement reconnu aux ministères de l'Agriculture.

La troisième question porte sur les moyens d'articuler des programmes sectoriels et « descendants » (définis par les différents ministères) avec des démarches de développement local, s'appuyant sur une responsabilisation accrue des collectivités et des acteurs locaux. Cette question appelle la suivante : comment les différents acteurs conçoivent-ils le développement des capacités institutionnelles nécessaires pour porter ces enjeux complexes de gouvernance multisectorielle?

Enfin, une dernière interrogation émane de ce numéro. Certes, le renforcement de la résilience est au centre de nombreuses initiatives, qu'il s'agisse de la gestion durable des terres, du stockage et de la valorisation des produits ou des filets sociaux. Mais il ressort aussi d'une lecture transversale du numéro, la difficulté de changer d'échelle et de s'émanciper de l'aide extérieure pour trouver des fondements institutionnels et économiques durables. La plupart des démarches sont aujourd'hui principalement impulsées par les agences d'aide. Leur internalisation et leur durabilité sont questionnées. Comment les États se préparent-ils à prendre le relais et à déployer des politiques fiscales re-distributives? Quelle architecture institutionnelle est-il nécessaire de bâtir pour assurer internalisation, pérennité et soutenabilité?

Ces questions sont d'autant plus cruciales que les actions de renforcement de la résilience, pour avoir des effets réels et durables, doivent opérer sur l'échelle d'une génération au minimum, soit bien plus longtemps que la durée de vie des programmes d'aide et les modes passagères.

Construire une vision partagée pour bâtir des stratégies durables. Certes, les défis sont nombreux, mais il existe des leviers et des opportunités de changement, que l'on perçoit dans ce numéro. La question démographique est abordée avec moins de certitudes qu'à l'accoutumée, ré-ouvrant le champ de la réflexion sur des politiques visant à réduire la forte natalité.

Plus frappant encore, les responsables d'organisations paysannes (OP) affrontent le débat sur le devenir

des exploitations familiales dans des termes relativement nouveaux. Les OP s'interrogent sur la viabilité des exploitations les plus fragiles et envisagent qu'elles puissent quitter le secteur. Or, ce sont précisément ces exploitations que les politiques agricoles ont le plus grand mal à atteindre et à appuyer. Ces responsables d'OP suggèrent implicitement que les stratégies doivent être plus différenciées.

Cette réflexion sur la différenciation des stratégies rejoint celle touchant à l'emploi ou aux filets sociaux. Pour une partie de la population, les transferts sociaux n'auront en effet qu'une finalité sociale, centrée sur la couverture des besoins essentiels. Mais pour d'autres, ils devront accompagner des mutations des ménages vers des systèmes de vie ruraux, relativement détachés de l'agriculture, et orientés vers les sources de revenus qui se développent à la faveur de l'émergence des petites villes secondaires, de la structuration des filières agroalimentaires pour répondre aux besoins de ces nouvelles populations urbaines et « urbaines ».

C'est donc une vision partagée des transformations socio-économiques des espaces ruraux qu'il faut réussir à construire pour bâtir des stratégies sur le long terme! Construire cette vision est avant tout de la responsabilité des Africains. Mais interdépendances obligent, c'est aussi de la responsabilité de la Communauté internationale. Simplement ces deux responsabilités ne sont pas les mêmes. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide a déjà tout dit sur ce terrain...! ■

« La plupart des démarches sont aujourd'hui impulsées par les agences d'aide »



Inter-réseaux en quelques mots

INTER-RÉSEAUX Développement rural a été créé en 1996, à l'initiative de personnes engagées dans le développement rural, et avec l'appui des pouvoirs publics français. Mais depuis ses débuts Inter-réseaux a évolué et se définit maintenant comme « un réseau euro-africain multipolaire porté par des acteurs stratégiques ».

La finalité d'Inter-réseaux est de créer les conditions pour que les acteurs engagés dans le développement agricole et rural puissent agir en faveur des populations rurales et du développement d'une agriculture durable basée sur l'exploitation familiale capable de relever les défis : (i) de nourrir les populations africaines dans un contexte de développement démographique important; (ii) de créer des emplois et des revenus afin de lutter contre la pauvreté.

IR est un réseau multi acteurs au service de ses membres et qui se veut utile aux acteurs engagés dans le développement agricole et rural.

Il a pour mission de leur faciliter : i) l'accès à l'information, ii) le dialogue et la mise en débat, iii) la valorisation de leurs réflexions et expériences. Pour cela trois axes majeurs ont été définis :

- L'axe « Information » pour informer les acteurs du développement agricole et rural de manière à ce qu'ils puissent agir dans leurs environnements sur le plan économique, politique et social.
- L'axe « Groupes de travail » pour créer des espaces de dialogue, pour décloisonner les acteurs du développement agricole et rural et favoriser, impulser, développer des synergies entre eux.
- L'axe « Réseau » pour développer l'ancrage institutionnel du réseau, en particulier en Afrique, et faire vivre la mutuelle, afin d'être plus proche et davantage au service des membres de l'AG et des acteurs du développement agricole et rural. La notion de « mutuelle » s'appliquant aussi bien aux activités d'IR qu'à sa gouvernance.

Votre revue Grain de sel

Participez à l'élaboration de votre revue

Écrire dans *Grain de Sel* ou participer à la rédaction d'un article pour un dossier? Réagir à un article? Apporter un témoignage, un avis? Débattre d'un sujet? C'est possible, et c'est simple!

Vous êtes plus que jamais les bienvenus pour nous écrire. Pour cela, rien de compliqué, il suffit de nous adresser vos contributions, individuelles ou collectives, à inter-reseaux@inter-reseaux.org

Tout texte est le bienvenu, quel que soit son format, dans la mesure où il pourra être valorisé de multiples façons (encadré, article de une ou deux pages, article sur le site web d'Inter-réseaux, etc.). Vous pouvez également nous suggérer des thématiques à creuser, par email ou courrier postal, cela nous intéresse!

Si vous souhaitez écrire un article pour publication dans la revue, sachez qu'une page de *Grain de sel* compte pour 4 000 caractères espaces compris, 2 pages pour 8 000. Pour connaître le nombre de « caractères espaces compris » que vous avez rédigé dans une page Word, rendez-vous sur l'onglet « Outils » puis cliquez sur « Statistiques ». Un accompagnement à la rédaction peut également vous être proposé, alors n'hésitez pas nous contacter.

Il se peut que, pour différentes raisons, un article ne puisse être publié. Il est alors proposé pour une diffusion sur le site d'Inter-réseaux : www.inter-reseaux.org

Vous recherchez un article dans un précédent numéro de Grain de sel?

Vous pouvez retrouver les numéros déjà parus sur le site web d'Inter-réseaux et en particulier les articles des derniers dossiers :

- N°58 : Valorisation des produits locaux : face aux défis, une diversité de solutions ;
- N°57 : Foncier, innover ensemble ;
- N°54-56 : Les céréales au cœur de la souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest.

Nous préparons le prochain numéro

Le N° 63-64 aura pour thème le conseil agricole

Annonce aux abonnés de Grain de sel

Afin d'économiser des frais de port et d'édition, de plus en plus coûteux, nous vous proposons de recevoir *Grain de sel* via email en format PDF. Si vous êtes d'accord, merci de nous le confirmer par email à l'adresse suivante : secretariat@inter-reseaux.org, en n'oubliant pas de préciser vos nom, prénom, organisme et adresse postale pour que nous puissions vous retirer de notre liste d'envoi courrier.

RECEVOIR GRAIN DE SEL

Grain de sel est diffusé par abonnement gratuit pour les ressortissants du Sud, et payant au Nord (22 euros par an, par chèque à l'ordre de Inter-réseaux ou par virement). Pour vous abonner, envoyez un courrier postal avec vos prénom, nom, adresse postale et adresse de courrier électronique à Inter-réseaux, 32 rue Le Peletier, 75009 Paris France ou à Inter-réseaux, 09 BP 1170 Ouagadougou 09 Burkina Faso ou bien encore en envoyant un email à : secretariat@inter-reseaux.org



Direction du développement et de la coopération DDC

directeur de la publication	Jean-Claude Devèze
responsable du numéro	Liora Stührenberg
comité de rédaction	Roger Blein, Philippe Chartier, Patrick Delmas, Éric Hazard, Christophe Jacqmin, Henri Leturque, Vital Pelon, Liora Stührenberg, Sébastien Subsol, Joël Teyssier, Étienne du Vachat
conception graphique, mise en œuvre	Bureau Issala
photogravure, impression	IMB, 14400 Bayeux
éditeur	Inter-réseaux Développement rural - Paris Tél. : +33 (0) 1 42 46 57 13 secretariat@inter-reseaux.org www.inter-reseaux.org
dépôt légal	4 ^e trimestre 2013
ISSN	1253-0166