

La NOURRITURE des PAUVRES

Comment les collectivités locales peuvent-elles
réduire l'insécurité alimentaire en Afrique?



FONDS D'ÉQUIPEMENT DES NATIONS UNIES DÉVELOPPEMENT LOCAL

La **NOURRITURE** des **PAUVRES**

Comment les collectivités locales
peuvent-elles réduire l'insécurité alimentaire
en Afrique?

Angelo Bonfiglioli
Conseiller technique, FENU



FENU

FONDS D'ÉQUIPEMENT DES NATIONS UNIES
DÉVELOPPEMENT LOCAL

Copyright © juin 2007
Fonds d'équipement des Nations Unies
Two United Nations Plaza, 26th Floor
New York, NY 10017 (É.-U.)
web : <http://www.uncdf.org>
e-mail: info@uncdf.org

Tous droits réservés.
Première impression Juin 2007

Les opinions exprimées dans la présente publication sont propres à leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Fonds d'équipement des Nations Unies ou de l'une quelconque des organisations qui ont contribué à son développement.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'éditeur, des auteurs ou des organisations participantes aucune prise de position quant au statut juridique des pays ou territoires, ni quant au tracé de leurs frontières.

Sauf mention contraire, le dollar s'entend, dans la présente publication, du dollar des États-Unis.

Références bibliographiques

Index

- | | |
|-------------------------|---|
| 1. Sécurité alimentaire | 2. Pays en développement |
| 3. Collectivité locale | 4. Modes et moyens d'existence des populations rurales |

ISBN: 978-92-1-226020-4

UN Sales No.: F.07.III.B.9



Imprimé aux États-Unis d'Amérique sur papier recyclé à l'aide de techniques écologiquement correctes, avec des encres à base végétale.

Photos : Adam Rogers

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Remerciements | vi |
| Acronymes et abréviations..... | vii |
| Avant propos..... | 1 |
| Présentation | 3 |
| Aperçu | 7 |
| PARTIE I : Analyses, concepts et politiques actuels | 13 |
| Chapitre 1 : Nouvelles analyses de la sécurité alimentaire | 15 |
| Chapitre 2 : Concepts et définitions | 31 |
| Chapitre 3 : Politiques nouvelles..... | 35 |
| Chapitre 4 : Conclusion et vue d'ensemble..... | 39 |
| PARTIE II : Le cadre général de la sécurité alimentaire | 43 |
| Chapitre 5 : Des moyens d'existence sécurisés pour faire face aux crises alimentaires | 45 |
| Chapitre 6 : Les éléments de l'approche..... | 51 |
| Chapitre 7 : Conclusion et vue d'ensemble..... | 59 |
| Appendice : Types de ménages et stratégies locales | 63 |
| PARTIE III : Les collectivités locales et la sécurité alimentaire..... | 71 |
| Chapitre 8 : Les collectivités territoriales et le développement local | 73 |
| Chapitre 9 : Les différents rôles des collectivités locales | 79 |
| Chapitre 10 : Conclusion et vue d'ensemble..... | 99 |
| Appendice 1 : Améliorer la sécurité alimentaire par | 103 |
| le développement économique local et la gouvernance environnementale locale | |
| Appendice 2 : Exemples d'investissement des collectivités locales..... | 106 |

PARTIE III

| | |
|--|-----|
| Encadré 14 : La démocratie et la décentralisation font-elles 75 progresser le développement humain? | 75 |
| Encadré 15 : Gouvernance environnementale locale : définition..... | 80 |
| Encadré 16 : Développement économique local : définition..... | 81 |
| Encadré 17 : Un climat favorable aux investissements | 84 |
| Encadré 18 : Les partenariats public-privé | 85 |
| Encadré 19 : La protection sociale..... | 86 |
| Encadré 20 : Transferts sociaux..... | 88 |
| Encadré 21 : Programme de travaux à forte intensité | 90 |
| de main-d'oeuvre | |
| Graphique 22 : Synthèse de l'approche axée sur les modes | 93 |
| et moyens d'existence | |
| Encadré 23 : Investir dans les homes et les femmes..... | 97 |
| Graphique 24 : Investissements visant à améliorer les modes..... | 105 |
| et les moyens d'existence des pauvres | |

PARTIE IV

| | |
|---|-----|
| Encadré 25 : Le modèle de développement local du FENU | 111 |
| Encadré 26 : La démocratie fonctionne-t-elle?..... | 118 |
| Que faut-il faire pour qu'elle fonctionne? | |

Le présent ouvrage complète deux livres antérieurs d'Angelo Bonfiglioli et publiés par le FENU : *Le Pouvoir des Pauvres. La gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté* (2003); et *Terres des Pauvres. Gouvernance environnementale locale et gestion décentralisée des ressources naturelles* (2004)

Remerciements

Le présent ouvrage a été rédigé par Angelo Bonfiglioli, Conseiller technique au FENU. Plusieurs membres de l'équipe de FENU ont apporté des observations utiles sur une première version de l'ouvrage; c'est le cas en particulier des participants à un atelier organisé par le FENU à Dakar (Sénégal) en 2005 (à l'intention d'experts nationaux et de responsables de projet du FENU). D'autres personnes ont apporté des suggestions et des conseils utiles. Je tiens à remercier tout particulièrement Kadmiel Wekwete, Roger Shotton, Ulrik Kristensen et Adam Rogers pour leur soutien, et Green Communication Design pour la conception de la publication.

Acronymes et abréviations

| | |
|----------|---|
| CEA | Commission économique pour l'Afrique |
| DFID | Department for International Development (Royaume-Uni) |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FENU | Fonds d'Équipement des Nations Unies |
| FIDA | Fonds international de développement agricole |
| HIV/sida | Virus de l'immunodéficience humaine/ syndrome d'immunodéficience acquise |
| IFPRI | Institut de recherche sur les politiques alimentaires internationales |
| NEPAD | Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le développement |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| PDL | Programme de développement local |
| PMA | Pays les moins avancés |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PPP | Partenariat public-privé |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| USAID | Agence des États-Unis pour le développement international |

Avant propos

Depuis la signature des *Objectifs du Millénaire pour le Développement* (OMD) de la part des responsables de la planète au cours du Sommet du Millénaire des Nations Unies en 2000, la prise de conscience de la gravité de la pauvreté dans le monde et l'urgence d'initiatives plus spécifiques visant sa réduction ont fortement influencé le discours et les pratiques de développement.

Parmi les différents objectifs et cibles de cette initiative mondiale, l'éradication de la faim occupe certainement une place spéciale, parce que plus que d'autres aspects de la pauvreté, la faim anéantit toute dignité humaine et ébranle les fondations mêmes de la société. La terrible réalité est qu'aujourd'hui, malgré des réalisations culturelles impressionnantes et des progrès technologiques étonnants, un sixième de l'humanité est toujours extrêmement vulnérable vis-à-vis de la faim. L'insécurité alimentaire affecte d'une manière dramatique des millions de gens dans les zones rurales et dans les centres urbains des pays pauvres, avec de terribles conséquences humaines, sociales, économiques et politiques.

Il existe déjà une vaste littérature sur la pauvreté et la faim dans le monde, avec un nombre croissant de rapports, livres et sites internet. Probablement, plus que de nouveaux livres et rapports, on aurait besoin d'initiatives plus appropriées, de plans d'action plus complets, d'engagements politiques et financiers plus concrets. On aurait besoin aussi d'une meilleure concertation entre le gouvernement central et les collectivités locales, la société civile et le secteur privé pour s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté.

Cependant, force est de reconnaître que dans notre culture, initiatives et plans d'action ne peuvent être générés que par le canal de réflexions et de mots écrits. Ainsi, ce nouvel ouvrage publié par le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) veut apporter une contribution originale. Tout en analysant le nouveau contexte conceptuel de l'insécurité alimentaire et en élargissant le débat au-delà de ses limites habituelles, cet ouvrage souligne le rôle crucial que, dans un nouveau contexte de démocratisation de la société, les collectivités locales doivent avoir en matière de réduction de l'insécurité alimentaire. Il prône ainsi un ensemble d'initiatives complémentaires dans le domaine de la gouvernance environnementale locale, le développement économique local et la protection sociale.

L'accent est mis sur l'Afrique et sur la situation d'insécurité alimentaire propre à millions de femmes et d'hommes du continent africain. Mais certains aspects du débat sont aussi pertinents pour d'autres situations ailleurs dans le monde. L'ouvrage vise avant tout à stimuler le débat et l'échange d'idées au sein du FENU comme aussi entre le FENU et ses principaux partenaires nationaux et internationaux. Le message essentiel est que les processus démocratiques, les réformes publiques, les politiques fiscales et la croissance économique ne peuvent être durables que s'ils ont un impact réel sur les modes et les moyens d'existence locaux, surtout par rapport à une réduction de la vulnérabilité vis-à-vis des crises alimentaires.

Le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) est une petite agence des Nations Unies dont les investissements visent à consolider des actions communautaires, promouvoir la bonne gouvernance, renforcer les capacités humaines et institutionnelles locales. Son mandat est de contribuer à réduire la pauvreté dans les Pays les Moins Avancés (PMA), en appuyant un type de fourniture des services sociaux et d'infrastructures qui tient compte des pauvres, promouvant une gestion durable des ressources naturelles, et favorisant le développement économique au niveau local. Le FENU reconnaît toute l'importance de la participation de la société civile et des formes nouvelles de partenariat entre les secteurs public et privé au niveau local, pour aider l'émergence de solutions appropriées.

Nous espérons que cet ouvrage puisse stimuler un débat orienté vers l'action au sujet des liens critiques existant entre gouvernance démocratique et réduction de la pauvreté, et de la nécessité de mettre en œuvre toute une gamme d'initiatives bien coordonnées qui puissent stimuler la production agricole, améliorer la productivité de la terre et des autres ressources, soutenir une croissance économique élargie, favoriser les investissements, appuyer les moteurs de la croissance et réduire la vulnérabilité des sections les plus pauvres de la société vis-à-vis des crises alimentaires par le biais de mesures de protection sociale adéquates.



Richard Weingarten
Secrétaire Exécutif
Fonds d'Équipement des Nations Unies

Présentation

Le présent ouvrage n'est pas un manuel destiné aux autorités locales, un guide pour les praticiens du développement, un document de travail pour les chercheurs ou un document de politique générale d'un organisme de développement des Nations Unies. Sa portée est différente. Bien qu'il comprenne effectivement des analyses et des éléments d'orientation générale, des approches et des cadres conceptuels, des directives et des méthodologies de développement, son objet premier est d'élargir le débat sur la sécurité alimentaire au-delà de ses limites habituelles, d'explorer de nouvelles voies et de stimuler la réflexion, en présentant un ensemble de questions interdépendantes dans le contexte plus large de la décentralisation, de la réduction de la pauvreté, de la gestion viable à terme des ressources naturelles, du développement économique et des politiques de protection sociale.

Les quatre principaux points développés peuvent se résumer comme suit :

- L'insécurité alimentaire chronique ou transitoire ne doit pas être considérée simplement comme une insuffisance de l'offre alimentaire ou l'impossibilité de se procurer de la nourriture au niveau national. Au contraire, il s'agit d'une *impossibilité d'accéder à la nourriture* au niveau des groupes locaux et des ménages, du fait à la fois de la faiblesse de la production agricole et des revenus, et non pas simplement l'un ou l'autre de ces deux facteurs. Cette insécurité est aussi le résultat direct d'un échec des politiques nationales, de la précarité des institutions nationales et locales, d'une mauvaise gouvernance, d'initiatives des donateurs mal ciblées et peu harmonisées, et d'une mauvaise compréhension des modes et moyens d'existence locaux de la part des décideurs.
- L'insécurité alimentaire des ménages est la résultante d'un système complexe de « facteurs de vulnérabilité » vis-à-vis des chocs qui déstabilisent les modes et moyens d'existence locaux et *non pas simplement* une vulnérabilité à l'absence de nourriture. La faim et le dénuement sont le résultat de pertes accumulées de capitaux et de droits, d'une dégradation des actifs financiers et physiques, d'exclusion sociale, d'érosion ou rupture des réseaux sociaux, d'insuffisante estime de soi et de l'adoption de stratégies qui sont à court terme, restrictives et malencontreuses. Les ménages se trouvent dans une situation d'insécurité alimentaire parce que leurs modes et moyens d'existence ont changé ou ne se sont pas adaptés. Ces ménages doivent alors trouver un équilibre entre diverses exigences contradictoires – à savoir, consommation immédiate de leurs produits, survie économique, reproduction sociale et capacité reproductive. Et comme l'insécurité alimentaire est le

résultat de moyens d'existence qui ne sont pas durables, elle ne saurait être traitée isolément des considérations plus générales de ces mêmes moyens d'existence.

- Au niveau des collectivités territoriales, les autorités ont manifestement un rôle à jouer pour diriger le développement local, et cela en dépit de leur rôle réduit dans la formulation de stratégies de développement économique fondées sur le marché et de leur manque de compétences techniques. Dans l'actuel contexte de décentralisation démocratique, elles doivent être considérées comme les *institutions englobantes* qui peuvent non seulement soutenir des initiatives d'intervention locale, mais également promouvoir de nouveaux partenariats, une meilleure coordination des interventions, une plus grande cohérence entre les acteurs institutionnels locaux, en particulier les représentants des ministères techniques, les institutions communautaires et le secteur privé et la communauté des donateurs, afin de faciliter la création de capacités, le développement institutionnel et l'investissement. Des autorités locales élues et démocratiques devraient avoir un rôle bien défini dans l'amélioration des moyens d'existence des populations rurales et donc dans la réduction de leur vulnérabilité vis-à-vis des crises alimentaires.
- Plus précisément, les collectivités territoriales doivent être vues comme les *prestataires* d'un ensemble de services sociaux, économiques et environnementaux visant à atténuer les risques qui pèsent sur les ménages et les communautés locales, par le biais de l'augmentation des revenus tirés de l'agriculture et des ressources naturelles, l'appui au marché et la création d'emplois, en fournissant des subventions à des conditions de faveur, en acheminant des transferts sociaux et en aidant à créer ou renforcer les capacités locales. Pour avoir un véritable impact sur les moyens d'existence et la sécurité alimentaire à terme, les autorités locales doivent jouer un rôle central dans trois domaines: i) la *gouvernance environnementale locale*, pour soutenir un ensemble de pratiques écologiquement rationnelles permettant aux pauvres d'avoir accès aux ressources naturelles et des utiliser de manière appropriée, et pour assurer la protection, la réhabilitation et la gestion durable de ces mêmes ressources; ii) le *développement économique local*, avec des activités complémentaires destinées à stimuler l'économie locale en diversifiant les activités des zones rurales, en créant des emplois, relevant les revenus et soutenant le fonctionnement des marchés; et iii) la *protection sociale*, avec un ensemble d'initiatives visant à préserver les actifs productifs essentiels des ménages les plus pauvres et à améliorer leurs chances de survie.

Cette discussion doit être placée dans le cadre d'un débat plus vaste sur la *décentralisation démocratique* et *l'insécurité alimentaire*. Qu'entend-on par « sécurité alimentaire » et comment celle-ci est-elle liée à la pauvreté ? Quelles mesures doivent être prises à long terme pour prévenir l'insécurité alimentaire, les graves pénuries vivrières et la malnutrition dans les zones rurales pauvres ? Et comme le présent ouvrage concerne surtout les autorités démocratiques locales, d'autres questions de politique générale doivent être aussi être abordées, à savoir : les autorités territoriales démocratiques peuvent-elles améliorer la sécurité alimentaire des pauvres, et comment ? Ont-elles un rôle spécifique à jouer à cet égard ? Et quelles sont les principales initiatives visant la sécurité alimentaire qui peuvent être prises par les autorités locales pour stimuler, encourager et soutenir les populations dont elles ont la charge ?

Il s'agit de questions qui sont essentielles pour plusieurs raisons :

- Les crises alimentaires constituent la question la plus urgente et la plus pressante pour des millions d'Africains. Mais on peut se demander si la démocratie est réellement la solution pour les pays gravement frappés par la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Quels sont alors les liens entre démocratie et réduction de la pauvreté ? Et une gouvernance démocratique permet-elle de réaliser effectivement les principaux objectifs du Millénaire pour le développement ? Si les autorités locales démocratiquement élues ne paraissent pas avoir un rôle précis à jouer dans la réduction de la vulnérabilité des pauvres à ces crises, quels sont alors les avantages réels d'un système démocratique ?
- Par contre, si la démocratie est réellement un moyen d'émanciper les pauvres et de leur donner la possibilité de s'exprimer par rapport aux décisions concernant leur propre existence, si elle est donc un moyen privilégié de réduire la pauvreté, quelles conditions doivent être réunies pour créer un environnement institutionnel et politique favorable ? Et si les autorités démocratiques locales ont bien un mandat précis en fait de réduction de la pauvreté, quels sont précisément leurs rôles, leurs attributions et leurs limites, et quelles sont leurs fonctions irremplaçables ?

Au fil des ans, le FENU a acquis une expérience très vaste du développement local en mettant en oeuvre son modèle de *programme de développement local (PDL)*, dont le « cadre de résultats stratégiques » souligne les corrélations entre la bonne gouvernance et des indicateurs multidimensionnels de la réduction de la pauvreté. Le présent ouvrage cherche à stimuler le débat et les échanges de vues sur le rôle des collectivités locales en matière de sécurité alimentaire - à la fois au sein du FENU et entre le FENU et ses partenaires nationaux et internationaux - de façon à mieux intégrer la problématique pressante des moyens d'existence dans le modèle du PDL.

Aperçu

Ces dernières années la réflexion sur la sécurité alimentaire a connu une importante évolution conceptuelle, à mesure que l'on comprenait mieux les diverses causes des crises alimentaires et le contexte d'ensemble des famines généralisées et de la vulnérabilité des populations aux crises vivrières. Parmi ces causes il faut rappeler l'accroissement démographique, l'urbanisation croissante liée à l'exode rural, l'échec des politiques agricoles et des politiques du marché, les effets de la mondialisation, la propagation du HIV/SIDA et l'épuisement des ressources, par suite de guerres civiles, de catastrophes naturelles ou d'autres facteurs.

Les résultats de nombreuses analyses socioéconomiques ont montré que les ménages ruraux peuvent se lancer dans des activités productives et adopter un ensemble de *stratégies d'existence* efficaces (stratégies de survie ou d'adaptation ou de croissance ou d'investissement) pour en tirer des résultats durables à condition bien entendu de disposer d'*actifs* (ou de formes de capital) appréciables.

L'évolution récente de la réflexion en matière de sécurité alimentaire a eu un impact sur les politiques suivies par les principaux acteurs internationaux. Des concepts essentiels tels que vulnérabilité des ménages, sécurité alimentaire, droits, modes et moyens d'existence, capacités et capital, sont maintenant de plus en plus adoptés. Les nouveaux schémas conceptuels semblent permettre une meilleure compréhension à la fois de l'insécurité alimentaire en elle-même et des mesures appropriées pour la réduire. Ils mettent aussi en évidence la nécessité non pas de cibler uniquement la pénurie alimentaire, mais de mettre en oeuvre tout un *ensemble de mesures qui se complètent ou se superposent*, axées sur *les modes et moyens d'existence locaux*.

Contrairement à la méthode classique dite de « la nourriture-avant-tout », qui traite la sécurité alimentaire comme un besoin distinct, l'*approche par les modes et les moyens d'existence* souligne le caractère multidimensionnel de l'insécurité alimentaire (faible productivité, institutions fragiles et non responsabilisées, manque de contrôle sur des ressources productives, marchés fragiles et défaillants, politiques inadéquates, etc.). L'avantage de cette approche est qu'elle met en lumière la nécessité de mieux comprendre *tous les facteurs* qui influencent les moyens d'existence au niveau local, afin d'améliorer, en matière de politiques alimentaires, le triptyque « offre – accès – utilisation ».

En matière de politiques de développement, l'adoption de l'approche des modes et moyens d'existence comme cadre général d'analyse de la sécurité alimentaire signifie aussi que les initiatives de développement ne sont durables que si elles renforcent effectivement la capacité des ménages

ruraux de préserver, acquérir et accroître diverses formes d'actifs productifs et non productifs (la terre ou le cheptel; l'éducation et les réseaux sociaux, etc.), de mettre en œuvre des activités opportunistes et d'adopter des stratégies appropriées afin d'atteindre leurs propres objectifs prioritaires au sein de leurs propres échéances.

L'insécurité alimentaire n'est pas une question que l'on puisse traiter isolément. C'est pourquoi, une politique de sécurité alimentaire appropriée ne peut être que le *résultat d'un ensemble de politiques* visant à stimuler la production agricole, encourager une large croissance économique (par la création d'emplois, par exemple) et réduire la vulnérabilité alimentaire des segments les plus pauvres de la société par des programmes de protection sociale spécifiques.

En bref, pauvreté et sécurité alimentaire ne peuvent s'expliquer et être durablement analysées que par le biais d'une gamme variée de facteurs techniques, sociaux et institutionnels.

Dans le contexte actuel de mise en place de la décentralisation démocratique, les autorités locales légitimes et démocratiquement élues se voient de plus en plus confier la tâche de concevoir, planifier, programmer, et exécuter des initiatives précises de développement local. C'est un important changement de paradigme, qui met en lumière les nouveaux problèmes auxquels se heurtent les collectivités territoriales. Des collectivités, par ailleurs, qui ne doivent plus être simplement considérées comme de simples prestataires de services sociaux, mais de plus en plus comme les promoteurs de nouvelles formes de partenariat entre le secteur public et le secteur privé pour le renforcement des capacités, le développement institutionnel et les investissements économiques. Cela pourra certainement contribuer à améliorer les modes et les moyens d'existence des ménages vivant dans la pauvreté et l'insécurité alimentaire, en accroissant leurs actifs et leurs capacités, en soutenant leurs stratégies d'existence, en ouvrant de nouvelles possibilités d'emploi et en soutenant le fonctionnement des marchés.

Selon les principes essentiels de la « bonne gouvernance », les autorités locales ne sont pas censées agir de leur propre chef mais au contraire établir des formes inclusives et horizontales de coopération avec d'autres collectivités locales, consulter les représentants des ministères techniques et introduire des mécanismes verticaux de reddition des comptes fonctionnant dans les deux sens, à savoir avec l'administration centrale d'une part et avec les institutions locales de la société civile d'autre part. Le succès et la viabilité du paradigme conjugué de la « gouvernance locale » et de l'approche des moyens d'existence locaux supposent que les autorités locales puissent jouer un rôle catalyseur central, par des réseaux étendus d'interdépendance et d'action collective. Le *pouvoir mobilisateur* des autorités locales et des autres

organismes publics locaux doit être valorisé pour réunir ensemble tous les acteurs locaux et promouvoir, au niveau local, un processus économique synergique mieux intégré.

Les collectivités locales peuvent jouer un rôle transversal dans trois grands domaines de la vie locale : l'*environnement*, l'*économie* et la *protection sociale*, où des activités liées entre elles peuvent avoir un effet très appréciable sur les actifs locaux et sur les stratégies et activités de production, et donc sur la sécurité alimentaire.

- Les collectivités locales doivent s'engager à soutenir des initiatives collectives pour améliorer la *gouvernance environnementale locale* et avoir la capacité de le faire, de façon à améliorer les conditions qui régissent localement l'accès et l'utilisation des ressources naturelles, et accroître la productivité de ces ressources par la réhabilitation, la protection et la gestion des ressources naturelles.
- Les collectivités locales doivent aussi s'engager pleinement en faveur du *développement économique local* et avoir la capacité de soutenir un ensemble d'initiatives visant à améliorer le climat des affaires et de l'investissement, recenser les facteurs moteurs locaux de croissance et stimuler et soutenir une mentalité favorable à l'entreprise. Ces initiatives doivent viser à accroître les revenus, créer des emplois, faciliter un fonctionnement efficace des marchés (pour les producteurs et aussi pour les consommateurs) et concourir à la diversification de l'économie rurale. Elles ont aussi un impact sur la viabilité – et en fin de compte sur la sécurité alimentaire – des ménages pauvres.
- Enfin, les autorités locales doivent aussi apporter un soutien parallèle et complémentaire aux différentes *mesures de protection sociale* visant à préserver les principaux actifs productifs des ménages les plus pauvres, à améliorer leurs chances de survie et à soutenir leur diversification. (Le concept de « protection sociale » marque une évolution par rapport à celui de « filet de sécurité » – ce dernier n'étant qu'un moyen d'assister les gens se trouvant au-dessous d'un certain niveau de revenu ou de subsistance – avec l'adoption d'une dimension plus vaste, soulignant effectivement la croissance économique des segments les plus pauvres de la société et leur participation à l'effort économique local).

Le FENU est bien placé pour apporter une importante contribution à cet élargissement du rôle des collectivités locales par sa composante *développement local*. Ses avantages comparatifs seraient encore accrus par l'incorporation de la dimension *sécurité des moyens d'existence* dans son modèle stratégique, ce qu'on appelle le « programme de développement local » ou PDL.

La maîtrise d'ouvrage des collectivités démocratiques locales en matière de développement local doit être renforcée à partir d'un schéma qui souligne les grandes corrélations existantes entre les marchés, les actifs (ressources naturelles, financières et humaines et capital social), les moyens d'existence sécurisés et l'accès à l'alimentation.

Pour peu qu'ils soient dotés de pouvoirs efficaces et de ressources fiscales suffisantes, les collectivités locales peuvent apporter une contribution importante, par des efforts globaux et durables, à l'amélioration des moyens d'existence ruraux en Afrique - ce qui réduirait la vulnérabilité de millions de ménages vis-à-vis des crises alimentaires récurrentes et aux risques inacceptables de pénurie alimentaire, voir de famine.

PROVERBES AFRICAINS (PASTEURS PEUL WODAABE DU NIGER, TCHAD ET CAMEROUN)

Kooŷe njeewaama, qite mboji _____

Notre faim est apaisée, mais nos yeux sont rouges

« *Maintenant nous ne sommes plus frappés par l'adversité, mais nous avons encore à en subir les conséquences.* » Les difficultés sont passées, mais les conséquences persistent.

Yi'igo naawɗum rufataa yitere _____

L'infortune peut nous faire pleurer, mais ne nous rend pas aveugles

« *Être frappé par le malheur n'est pas la fin du monde. Vos yeux peuvent pleurer, mais cela ne vous rendra pas aveugle.* »

Maaya diifta _____

Mourir et renaître en bonne santé

« *Vous avez beaucoup souffert, vous n'en pouviez plus. Mais les choses ont changé de façon imprévue. Vous avez ployé sous le fardeau, mais maintenant vous vous sentez libérés.* » Alors que la charge paraissait énorme, difficile à porter, les choses se sont améliorées à l'improviste.

Mo mayaayi taŷtaaka _____

Celui qui n'est pas encore mort n'est pas encore dépecé

« *Ceux qui sont encore en vie, s'ils ont beaucoup souffert, ont encore l'espoir même s'ils doivent toujours craindre le pire.* »

Tant qu'il y a de la vie il y a de l'espoir.

Jemma no juhuri fu, no weetey _____

Si longue que soit la nuit, le jour finira par poindre.

« *De même que la nuit fait place au jour, le désespoir, la douleur ne sont pas éternels et pourront être suivis par le contentement et la joie.* »

Tout comme le jour suit la nuit, la souffrance peut faire place à la paix et au contentement.



En même temps, un horrible fléau a fait rage parmi les hommes, un feu caché qui, chaque fois qu'un membre était frappé, le brûlait et le faisait séparer du corps. Nombreux sont ceux qui étaient consumés en une seule nuit par ces flammes dévorantes ... De plus, en ces temps-là, se déclara une famine très forte qui fit rage pendant cinq ans dans l'ensemble du monde romain, de telle sorte qu'aucune région ne fut épargnée par la famine, par manque de pain, et nombreux sont ceux qui moururent d'inanition. En ces temps là, en plusieurs lieux, une faim horrible poussa à consommer à titre d'aliments non seulement la chair des animaux immondes et des reptiles mais aussi celle des hommes, des femmes et des enfants sans aucun égard pour les liens de parenté; si féroce était devenue cette famine que les fils adultes dévoraient leur propre mère, et que les mères, oubliant l'amour maternel, mangeaient leurs nourrissons.

Raoul Glaber, XI^e siècle, *Historiarum libri quinque ab anno incarnationis DCCCC usque ad annum MXLIV*



Il était survenu une telle famine que les animaux périssaient innombrables et que la campagne était désertée; nombreux sont ceux parmi les hommes qui mouraient aussi. On connut alors une telle sécheresse que le blé était perdu et qu'aucun brin d'herbe ne pouvait être aperçu dans les champs; cette année, les races de chevaux, pour la plupart, s'éteignirent et jusqu'à ce jour n'ont pas été reconstituées.

Andrea Navagero, 1563,
Il viaggio fatto in Spagna.



PARTIE I : Analyses, concepts et politiques actuels



Cette section *prépare le terrain* pour le reste du livre, présente les enjeux et les divers facteurs qui aident à expliquer pourquoi un nombre grandissant de pays, de communautés et de ménages africains sont tellement vulnérables aux crises alimentaires.

La Partie I analyse les causes profondes et les principaux aspects de la situation actuelle, tout en présentant de nouveaux concepts qui aident à évaluer ces problèmes et à apprécier les politiques actuellement suivies par les principales organisations internationales.

1 Nouvelles analyses de la sécurité alimentaire

CRISES RÉCURRENTES, PRISES DE CONSCIENCE NOUVELLES

Aujourd'hui, en Afrique, la faim est un problème plus fréquent et plus persistant que dans tout autre continent. Une forte proportion de la population africaine est de plus en plus exposée à de graves pénuries alimentaires, à une insécurité alimentaire chronique, qui ont un effet dévastateur sur la société tout entière.

Dans le monde, le pourcentage de gens vivant dans la pauvreté (avec un revenu inférieur à 1 dollar par jour) est tombé de 40 % de la population en 1981 à 21 % en 2001. Cela signifie que le nombre d'indigents a diminué de 400 millions environ en 20 ans, passant de 1,5 milliard à



Un enfant de poids insuffisant et sous-alimenté est une tragédie individuelle, mais si l'on multiplie cela par des dizaines de millions, la sous-nutrition devient une menace mondiale pesant sur les sociétés et les économies.

www.unicef.org



1,1 milliard – en dépit d'une augmentation de 0,6 milliard de la population mondiale pendant cette période. Cette évolution positive s'explique surtout par la montée des revenus en Chine et en Inde. En Afrique subsaharienne, pourtant, le nombre

de ceux qui vivent avec moins de 1 dollar par jour a presque doublé entre 1981 et 2001, passant de 164 millions à 313 millions. En conséquence, la proportion de la population qui subsiste en-dessous du seuil de pauvreté de 1 dollar par jour reste pratiquement inchangé, soit 46 %¹.

Au cours des 30 dernières années, les sept pays de la *Corne d'Afrique* (Éthiopie, Érythrée, Somalie, Djibouti, Kenya, Ouganda et Soudan) ont été exposés au risque de famine au moins une fois chaque décennie. Sur une population totale de près de 1 milliard 604 millions, 70 millions environ sont considérés comme vulnérables aux crises alimentaires².

La gravité de la situation se reflète indirectement dans les sommes énormes nécessaires pour résoudre ce problème : selon un rapport récent du NEPAD³, il faudrait près de *18 milliards de dollars par an* pour atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation consistant à réduire simplement de moitié le nombre de ceux qui souffrent de la faim en Afrique.

Sur cette toile de fond de crises à répétition au cours des dernières décennies, il y a une *prise de conscience grandissante* parmi les praticiens du développement à l'égard de l'extrême précarité des moyens d'existence des Africains et de la vulnérabilité des communautés vis-à-vis des crises alimentaires chroniques et des disettes⁴. Cette prise de conscience, qui, parfois, donne lieu à un pessimisme profond, a été encore exacerbée par les graves disettes récentes dans des pays comme le Niger, l'Éthiopie et le Malawi en 2005 et 2006, par des émissions en direct à la télévision qu'on a pu voir dans le monde entier, et par un certain nombre de slogans simplistes mais puissants conçus pour mobiliser les ressources ou frapper l'imagination populaire (« 23 enfants meurent toutes les minutes de la faim⁵! et « Venons à bout de la pauvreté »)⁶.

La réalité est que la faim n'est pas seulement un problème circonscrit aux activités productives : elle est la défaillance généralisées des modes et moyens d'existence, une forme de défaillance qui reflète un degré de pauvreté propre à anéantir le capital humain d'un pays entier.

Le Malawi est l'exemple d'un pays qui, depuis quelques années, est de plus en plus vulnérable à l'insécurité alimentaire. Une évaluation récente arrive à la conclusion que « la détérioration graduelle mais régulière de la productivité agricole par habitant ... compromet les moyens d'existence. Comme la majorité de la population dépend de l'agriculture de subsistance pour la production de denrées de première nécessité, une grande partie de la population est vulnérable à l'insécurité alimentaire aiguë résultant de chocs économiques, climatiques ou autres »⁷.

Une enquête récente sur la sécurité alimentaire en Afrique australe part de l'hypothèse qu'une forte proportion des individus et des ménages dans cette région, jouit aujourd'hui de moins de sécurité alimentaire et dispose de moins des stratégies de survie que dans les années 1990. (À ce propos, une seconde hypothèse met en évidence le fait que cette situation résulte davantage de choix politiques faits entre 1980 et 2000 que de facteurs exogènes tels que la sécheresse)⁸.

Il ne fait pas de doute que la pauvreté et la faim ont toujours existé, aussi bien en Afrique (voir Encadré 1) qu'ailleurs. Pourtant, alors que la vieille Europe a certainement connu de graves pénuries alimentaires⁹, les actuelles crises vivrières en Afrique sont liées à des problèmes mondiaux de très grande envergure. Il ne s'agit plus là d'un problème uniquement local, mais de la question la plus urgente et difficile à régler qui se pose à tous ceux qui s'occupent de développement au XXI^e siècle¹⁰.

ENCADRÉ 1 : LES FAMINES DE L'HISTOIRE AFRICAINNE RÉCENTE

« La famine résultant de la sécheresse, des infestations acridiennes et des maladies du bétail était presque générale dans l'Afrique tropicale durant la fin des années 1890s ... Cette période de catastrophes à répétition s'est prolongée dans le vingtième siècle. Entre 1911 et 1927, il n'y a pas eu une seule année sans famine majeure dans tel ou tel endroit de l'Afrique ... La famine a été aggravée par les nouveaux systèmes fiscaux, par les exportations de cultures commerciales, par le déclin du commerce transsaharien et par la migration des travailleurs ...

Entre 1927 et la fin de la période coloniale, des « famines majeures, meurtrières, comme de nombreux Africains ont décrit le phénomène, ont été limitées à la convergence de trois ensembles de circonstances. D'abord, il y a eu un petit nombre de famines graves mais très localisées ... deuxièmement, l'Éthiopie aurait enregistré des famines graves en 1927-28, 1934-5, 1947-50, 1963 et 1957-59 ... Troisièmement, il y a eu une famine largement répandue pendant la Deuxième Guerre mondiale ou immédiatement après ... En dehors de ces trois ensembles de circonstances, les famines entraînant une importante mortalité ont cessé, dans l'Afrique coloniale, à partir des années 1920s. »

Source : Iliffe, 1987, p. 156-8

ÉVOLUTION DE LA RÉFLEXION

Parallèlement à cette prise de conscience, on a vu, ces dernières décennies, un changement important dans la réflexion sur la sécurité alimentaire et un renouvellement majeur des concepts et des outils politiques. Cette évolution tient surtout à une meilleure compréhension des divers facteurs qui expliquent à la fois les crises alimentaires et la vulnérabilité de pays vis-à-vis des pénuries : l'accroissement démographique, qui fait peser sur les sols une pression extrême, l'urbanisation et l'exode rural, l'échec des politiques agricoles et des politiques des marchés, et les effets du changement climatique. La crise est liée aussi à des disparités régionales en termes de main-d'œuvre, aux effets de la mondialisation, de la propagation du Sida et à l'épuisement progressif des dotations de ressources résultant des guerres civiles et des catastrophes naturelles.

Selon les conclusions d'une étude publiée en 2005¹¹, l'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest est due non seulement à des politiques sociales et économiques mal conçues, mais aussi à d'autres facteurs comme la vulnérabilité chronique des ménages, dans le nord des pays du Sahel, l'impact conjugué des invasions de sauterelles et des précipitations insuffisantes en 2004, et des tensions sur les marchés et les difficultés qu'elles créent pour des groupes vulnérables qui s'efforcent de trouver des aliments.

Des études récentes démontrent aussi qu'à l'échelle mondiale l'épidémie de Sida (qui a un grave impact sur la production et sur la sécurité alimentaire, voir Encadré 2) est particulièrement grave en Afrique subsaharienne, la région, précisément, où l'insécurité alimentaire est la plus aiguë, bien que l'on constate d'appréciables différences entre pays¹².

ENCADRÉ 2 : INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET HIV/SIDA

Une analyse récente montre que le SIDA est une menace pour l'agriculture et la sécurité alimentaire à plusieurs égards :

- Perte directe de main-d'œuvre familiale (membres adultes de la ferme qui meurent du Sida);
- Diminution du temps passé à cultiver les champs (du fait des besoins médicaux, du temps que prennent les soins, du fait d'assister aux obsèques) et donc diminution de la main-d'œuvre agricole disponible;
- Capacité réduite d'acheter des aliments nourrissants suffisants pour mener une vie active et être en bonne santé;
- Diminution des actifs (utilisés pour acheter des médicaments, etc.), réduction du réinvestissement dans l'agriculture;
- Diminution de la disponibilité des personnes à participer à des travaux collectifs;
- Disparition d'un savoir-faire agronomique du fait de la mort de toute une génération d'agriculteurs;
- Adoption de mécanismes de survie, qui peuvent parfois entraîner des techniques agricoles inadaptées ou moins productives;
- Affaiblissement des droits fonciers informels;
- Diminution des superficies cultivées, faute de main-d'œuvre;
- Mise en culture de terres marginales et moins productives;
- Manque de terre à cultiver (quand la tradition interdit aux jeunes veuves d'hériter du fonds de leur mari, par exemple).

Il faut noter également que le SIDA accélère la progression de la tuberculose, qui tuerait 30 % des victimes du Sida en Afrique et en Asie, et que le paludisme a toujours un énorme impact négatif sur la sécurité alimentaire, car il frappe souvent en pleine période de la récolte.

Sources : System-Wide Initiative for HIV/Aids and Agriculture (Africa Rice Centre, <http://www.warda.org/swiha/initiative.htm>); IFPRI, 2005; Gillespie (dir. de public.), 2006

LA PLACE IMPORTANTE DES PROCESSUS SOCIAUX LOCAUX

La perspective mondiale et nationale classique, sur la sécurité alimentaire, celle qui privilégie l'offre et la disponibilité des produits alimentaires (et qui, dans les années 1980, était comme hantée par l'objectif « de l'auto-suffisance alimentaire nationale »), a progressivement été remplacée par la *perspective privilégiant les ménages (ou : groupes domestiques) et les relations entre les membres au sein d'un même ménage*. Dans cette perspective, on met au contraire l'accent sur l'alimentation et l'ensemble des droits des ménages individuels, au cours des diverses phases de leur propre « cycle de développement » et sur l'évolution des stratégies locales de subsistance, et on met davantage l'accent sur la façon dont les aliments sont distribués entre les différents groupes sociaux¹³.

Cependant, ces perspectives institutionnelles purement locales ont elles aussi leurs limites. Il est progressivement apparu en effet que les ménages, les villages et les zones agro-écologiques (considérées comme « unités d'analyse » par les chercheurs et comme « unités d'intervention » par les praticiens du développement) font partie de configurations institutionnelles beaucoup plus complexes. Les sociétés africaines sont composées d'institutions dynamiques qui agissent et interagissent de façon plus ou moins cohérente et qui varient, évoluent et changent dans le temps, et surtout qui réalisent des activités économiques essentielles profondément intégrées à des processus sociaux multidimensionnels¹⁴.

ASPECTS MULTIDIMENSIONNELS

La théorie selon laquelle un choc dû à un échec de la récolte au niveau du ménage, appelle une aide alimentaire équivalente pour compenser le déficit ainsi ouvert, est de plus en plus remise en question. De manière générale, en effet, on peut affirmer que l'ampleur du choc varie en fonction des actifs productifs du ménage et de ses capacités, et du type de stratégie qu'il

La sécurité alimentaire concerne un ensemble de questions liées entre elles relatives à l'économie, la société, l'environnement, l'emploi et le revenu, les marchés, l'éducation, la santé et la nutrition.

peut adopter (investissement, survie, adaptation ou limitation). En d'autres termes, il est désormais largement admis que la faim comporte des aspects multiples aux niveaux national et local et qu'au niveau local les ménages sont touchés par la faim ou par la pénurie

alimentaire de façon variable et imprévisible (avec toute une variation de formes, depuis le manque plus ou moins provisoire de nourriture jusqu'aux formes chroniques de faim).

Des efforts spécifiques visant uniquement à réduire la sous-nutrition ou à augmenter la production vivrière ont ainsi été remplacés par des *tentatives*

plus complètes de remédier aux causes profondes de la pauvreté, car c'est la pauvreté qui est la principale cause de l'insécurité alimentaire¹⁵. L'opinion simpliste selon laquelle sécurité alimentaire signifie insuffisance de production vivrière, et selon laquelle les problèmes de sécurité alimentaire sont le résultat d'une insuffisance de l'offre alimentaire et peuvent donc être résolus par une augmentation des investissements agricoles, est largement remplacée, désormais, par une compréhension plus complète de la chaîne des causes. En bref : une augmentation de la production vivrière à elle seule ne peut résoudre le problème de la faim et de l'insécurité alimentaire.

Parallèlement, l'approche classique qui mettait l'accent sur la production vivrière dans des zones à potentiel important (l'approche appelée de « la nourriture-avant-tout ») a été remplacée par la notion de modes et moyens d'existence durables au niveau des ménages¹⁶, avec une attention grandissante portée sur le manque de résilience vis-à-vis des crises, surtout de la part de larges populations vivant sur des terres marginales et fragiles. Plutôt que de choisir une politique en fonction d'une

La réduction de la pauvreté n'est pas nécessairement la condition d'une réduction de l'insécurité alimentaire, et ne garantit pas non plus la sécurité alimentaire à ceux qui ont faim.

hiérarchie de « besoins fondamentaux », où ce sont les besoins alimentaires qui doivent être satisfaits d'abord, cette nouvelle démarche montre que les ménages affectés par l'insécurité alimentaire doivent en réalité établir un difficile équilibre entre un ensemble de besoins – pas simplement la consommation immédiate, mais également la capacité productive future¹⁷.

Aujourd'hui, la notion prédominante de sécurité alimentaire, que l'on relève dans les travaux de recherche (et qui a été dans une certaine mesure entérinée par le *Sommet mondial de l'alimentation* de 1995) met l'accent non seulement sur la disponibilité et à la stabilité de l'offre alimentaire, mais aussi l'accès effectif à la nourriture¹⁸. L'insécurité alimentaire des ménages est due essentiellement à un *manque de pouvoir d'achat*. L'agriculture peut créer des emplois et générer des revenus, en particulier quand des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre peuvent être adoptées; mais pour qu'elle puisse effectivement contribuer à résoudre le problème de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté, l'agriculture doit *s'accompagner* d'un ensemble de mesures multisectorielles (réformes foncières, politiques environnementales, animation rurale et recherche agricole, investissements dans le capital humain, par le biais de la santé publique et l'éducation, etc.). Ainsi, alors que l'agriculture peut jouer un rôle fondamental pour réduire la faim – en augmentant la quantité d'aliments disponibles à un prix abordable et en améliorant les emplois et les revenus qui donneront aux pauvres les moyens d'acheter les aliments¹⁹ – l'agriculture *seule* ne peut pas résoudre les problèmes de fonds de l'insécurité alimentaire.

DES FILETS DE SÉCURITÉ À LA PROTECTION SOCIALE

Durant les années 1990, l'approche axée sur les *filets de sécurité* était conçue comme le moyen privilégié de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans des pays considérés trop pauvres pour se doter d'une *protection sociale* complète ou pour procéder à des programmes d'ajustement structurel. Aujourd'hui, le cadre d'une protection sociale plus large représente une évolution importante : en effet, il permet non seulement de considérer les *filets de sécurité* dans le cadre des ménages dont le niveau du revenu se situe près ou en dessous du seuil de subsistance, mais de les envisager dans une perspective qui tient compte les problèmes plus vastes de vulnérabilité, de risque et de privation auxquels les groupes humains sont confrontés²⁰.

Des définitions plus ou moins compréhensives de « protection sociale » incluent maintenant des notions d'équité, croissance économique, responsabilisation sociale et défense des droits humains, au-delà de la notion d'aide financière ou d'aide alimentaire pour ceux qui sont affectés par la sécheresse²¹. Ainsi, l'actuelle conception de la protection sociale englobe tout un ensemble d'actions publiques – menées directement par l'État avec ou sans la participation du secteur privé – qui visent à remédier au risque, à la vulnérabilité et à la pauvreté chronique. Les mesures de protection sociale visent essentiellement à préserver les actifs productifs essentiels des ménages les plus pauvres, à améliorer leurs chances de survie et à soutenir la diversification de leur activité. Et la protection sociale doit travailler à plusieurs niveaux pour réaliser ses objectifs complexes: élargir l'accès aux biens et services essentiels, prévenir divers risques et protéger contre eux, promouvoir les potentiels pour rompre différents cercles vicieux et diverses tendances néfastes²².

AU-DELÀ DE LA DIVISION URBAIN – RURAL

Contrairement à ce que l'on croyait très généralement jusqu'aux années 1990 – à savoir que les villes sont habituellement mieux protégées de l'insécurité alimentaire que les campagnes – il est désormais admis que l'insécurité

Plus de la moitié des Africains vivront dans les villes en 2025, et pendant le prochain quart de siècle la population urbaine augmentera près de deux fois plus vite que l'ensemble de la population.

alimentaire est un aspect majeur de la pauvreté urbaine. Les ménages urbains sont gravement affectés par l'insécurité alimentaire : ils consacrent une fraction plus importante de leur revenu à l'achat d'aliments que les ménages ruraux; ils sont plus vulnérables aux variations de prix et à la dégradation des termes de l'échange

(étant fortement dépendants des aliments achetés), et leur pauvreté se traduit immédiatement par une insécurité de leur alimentation.

Une croissance urbaine rapide est caractérisée par l'arrivée non organisée de migrants pauvres, avec des effets de surpopulation. Les modes de vie urbains peuvent entraîner une rupture des structures familiales traditionnelles et cela retentit sur les habitudes alimentaires. Les nouveaux arrivants (individus ou familles) sont souvent marginalisés, car ils ne sont pas encore intégrés dans des réseaux sociaux qui pourraient les aider à satisfaire leurs besoins de base. Dans les villes, toute la nourriture doit être achetée, alors que le chômage est généralisé, l'insécurité alimentaire est prédominante et la recherche d'aliments à des prix abordables est très problématique²³.

Dans une autre perspective, il y a lieu de noter que les besoins alimentaires d'une population urbaine en constante augmentation ont des conséquences majeures sur les zones rurales de production, en poussant les commerçants à faire des achats importants de produits vivriers dans les marchés ruraux : cela réduit les réserves locales, contribue à dégrader l'environnement (par l'extension des surfaces cultivées même au sein de terres fragiles ou la colonisation agricole de parcours pastoraux, par exemple) et augmente les prix des denrées alimentaires – avec l'effet ultime d'exacerber encore plus l'insécurité alimentaire des ménages pauvres.

Alors que la pauvreté est surtout un phénomène rural, les systèmes économiques des zones rurales et des centres urbains (en particulier des centres ruraux et des villes secondaires) sont étroitement liés.

LA CORRÉLATION ENTRE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET GOUVERNANCE

La sécurité alimentaire a toujours constitué, de très longue date dans l'histoire humaine, un problème politique majeur, et c'est souvent la famine qui a dicté les politiques, déclenché les guerres et les coups d'État²⁴, ou entraîné l'effondrement d'institutions politiques. Par ailleurs, il y a un lien étroit entre insécurité alimentaire et mauvaise gouvernance, et de plus en plus forte est la conviction que les famines ont des causes politiques autant que des causes environnementales et socio-économiques. Cela ne concerne pas seulement le discours sur la corruption des autorités : c'est surtout le discours sur la façon dont le secteur public établit des relations avec des citoyens privés à tous les niveaux du gouvernement, depuis les départements, les arrondissements jusqu'au gouvernement central (voir Encadré 3)²⁵.

La croissance économique à elle seule ne suffit pas à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Pour cela, il faut au contraire des politiques, des institutions et des investissements publics suffisants. Sans bonne gouvernance, les avantages et la croissance économique peuvent facilement être captés par les élites et le fossé entre « les nantis » et « les démunis » peut s'élargir encore davantage.

Les systèmes politiques et les institutions de gouvernance, en ayant un impact profond sur la participation et le pouvoir réel du peuple et sur les processus décisionnels, déterminent l'accès aux biens et aux services publics indispensables, à savoir l'alimentation, l'agriculture, la nutrition et la santé publique. La nature et le développement de ces systèmes ont également un effet profond sur le fonctionnement des systèmes alimentaires et de leurs composantes aussi bien marchandes que non marchandes²⁶. Quand une société ne repose pas sur les principes essentiels de la bonne gouvernance – à savoir la reddition des comptes, le respect des droits humains, la transparence et la bonne gestion des entreprises – c'est tout le système alimentaire qui peut être compromis.

Les politiques alimentaires et nutritionnelles supposent des efforts multisectoriels entre le gouvernement central et les collectivités locales, entre le gouvernement et la communauté des donateurs comme aussi entre les collectivités locales, les ONG, le secteur privé et les chefs traditionnels.

ENCADRÉ 3 : INTERPRÉTATIONS ACTUELLES DE LA FAMINE

De façon générale, l'analyse de la famine, actuellement, s'est engagée dans deux principales directions:

- (i) Les économistes considèrent les famines comme des *catastrophes économiques* ou naturelles qui entraînent des pénuries vivrières, celles-ci étant aggravées par la pauvreté et par les défaillances des politiques, des marchés et des interventions d'urgence;
- (ii) Les spécialistes de sciences politiques et les militants des droits humains considèrent au contraire la famine comme un *problème politique*, qu'il faut analyser en fonction des relations de pouvoir et de l'incapacité d'assurer l'exercice du droit fondamental à l'alimentation.

Malgré le fait qu'il a peu de convergence entre ces deux écoles, il n'en reste pas moins qu'il existe différentes formes de famines, certaines étant avant tout *économiques*, d'autres étant surtout *politiques*. De nombreux chercheurs sont convaincus que les famines, les crises économiques et les graves désordres sociaux et politiques semblent s'entretenir mutuellement, créant ainsi un cercle vicieux. Ainsi, par exemple, la vulnérabilité aux crises vivrières peut diminuer à mesure que les revenus augmentent et deviennent plus fiables et se diversifient, quand les infrastructures et les marchés sont développés et quand les autorités nationales et locales deviennent plus démocratiques, plus transparentes et davantage capable de rendre des comptes et quand les populations sont capables d'exprimer leurs besoins²⁷.

Dans l'histoire des famines, Amartya Sen a remarqué, « dans les démocraties il n'y a pas de famines²⁸. On peut prévenir les famines quand la « libération des famines » est considérée comme un droit fondamental ou, comme un impératif politique. Ainsi les famines ont des causes politiques aussi bien qu'environnementales et socio-économiques: en d'autres termes, elles ne résultent pas simplement de pénuries alimentaires, mais aussi de facteurs sociaux et économiques, et un ensemble de facteurs peut intervenir entre une catastrophe naturelle et une famine. Bien qu'elles semblent apparaître à l'improviste, en réalité les famines peuvent être le résultat d'un long processus d'érosion des institutions de gouvernance, des organisations et des politiques, et être aussi le résultat des stratégies poursuivies par des groupes d'intérêt plus ou moins officiels ou puissants.

PRÉCARITÉ DES SYSTÈMES D'ÉCHANGE

Surtout en Afrique australe, la précarité des systèmes d'échange se traduit par des marchés très instables et peu fiables et par la prédominance de ceux que les économistes appellent des *marchés des changes pour paiement et livraison immédiate* (*spot markets*, en anglais) plutôt que de structures marchandes plus complexes et plus formelles. Les ménages individuels se heurtent à des risques nombreux quand ils s'engagent dans des échanges non marchands importants au-delà du cadre connu de leur groupe social. Par ailleurs, l'incapacité de développer des organisations efficaces à grande échelle ne permet pas aux opérateurs de tirer parti des économies d'échelle (là où elles peuvent exister). Cela a pour conséquence que les ménages ruraux ont des options très limitées par rapport aux achats de produits vivriers pendant des crises alimentaires provisoires, alors même que les structures d'allocation des ressources reposant sur le principe de l'auto-provisionnement alimentaire des ménages sont solides (souvent au détriment de la productivité des terres et de la main-d'œuvre)²⁹.

DÉFAILLANCES DES MARCHÉS

La privatisation des marchés et des services est un autre facteur important qui a contribué à augmenter la vulnérabilité des populations aux crises vivrières au cours des deux dernières décennies. Il est désormais admis que les réformes de libéralisation des marchés a généralement entraîné une augmentation des risques liés aux prix et accru le rapport des prix et des intrants (voir Encadré 4 ci-dessous). Conduisant à une privatisation des services, la libéralisation a également réduit l'impact des services d'animation destinés aux agriculteurs et aux éleveurs (en particulier ceux qui vivent dans les zones reculées et qui sont intégrées partiellement aux marchés) et cela a entraîné une couverture inégale des marchés par le secteur privé³⁰.

Dans une situation où les systèmes de distribution publique n'ont pas été remplacés par de nouveaux systèmes viables, les prix des produits tendent à fluctuer et les prix des intrants agricoles à augmenter, les services privatisés (comme ceux fournis par les services vétérinaires) n'assurent qu'une couverture partielle, tandis que le secteur privé n'est guère intéressé à desservir des zones rurales éloignées ou économiquement marginales – les coûts de transport étant trop élevés et les bénéfices trop faibles.

ENCADRÉ 4 : COMMERCIALISATION ET MONÉTISATION DE L'ÉCONOMIE RURALE AFRICAINE

« La commercialisation de la vie rurale entraîne un passage graduel mais régulier des réseaux sociaux aux contrats sociaux, de la réciprocité et de la redistribution aux mécanismes marchands, et des sources publiques aux sources privées de bien-être. Le remplacement de la négociation sociale par le contrat a engendré un nouveau cycle de commercialisation, qui rompt encore davantage de liens sociaux. De faibles réseaux sociaux et un accès difficile à la fourniture publique des services sociaux amènent un nouvel affaiblissement des filets de sécurité. Ainsi, les ménages les plus pauvres deviennent encore plus vulnérables aux effets des catastrophes naturelles et des chocs économiques... Avec une commercialisation accrue de la vie rurale, les ménages marginaux – et notamment ceux qui sont une femme à leur tête – ont du mal à recruter de la main-d'œuvre agricole par les filières sociales habituelles, par exemple par la mobilisation des groupes de travail, et ne peuvent pas mobiliser suffisamment de capital pour y parvenir par des moyens contractuels. »

Source : Ponte, 2002:164

« L'évolution des modèles et des méthodes de la production agricole en Afrique a été affectée non seulement par la commercialisation et l'accroissement démographique, mais aussi par l'évolution des conditions sociales, économiques et politiques qui permettent aux agriculteurs d'acquérir et utiliser des ressources productives. En Afrique, au cours du vingtième siècle, les agriculteurs ont progressivement eu accès aux moyens de production par l'échange, la négociation voir même la révolte, au sein de plusieurs configurations sociales (domestique ou nationale). Les résultats obtenus dans une configuration ont été déterminés par la participation, variable et différentielle, des protagonistes dans d'autres configurations, mais aussi par les relations de pouvoir, l'identité sociale et les définitions culturelles de l'autorité et de l'obligation, et enfin par la rareté des sols, de la main-d'œuvre et du capital. Dans beaucoup de régions d'Afrique, l'accès à la terre et au capital agricole fixe continue à être négociée par l'appartenance à des groupes lignagers et communautaires – en dépit de la commercialisation et des efforts de privatisation ou nationalisation des droits fonciers. De ce fait, les agriculteurs continuent à investir dans l'acquisition d'identités et de statuts sociaux, afin de préserver ou d'améliorer leur accès à la propriété. »

Source : Berry, 1993, p.200

La croissance de ce qu'on appelle « l'économie des matières premières » et l'expansion du marché ont eu des conséquences négatives en Afrique, en particulier durant les phases coloniale et postcoloniale, car « elles ont progressé à un rythme bien plus rapide que les cadres politiques et juridiques appropriés », et aussi parce que l'organisation de la loi foncière, des terres, du travail et des transferts monétaires était « fort inadéquate pour répondre aux exigences à la fois des pouvoirs publics et des entreprises commerciales ». Le résultat a été « une disparité grandissante entre l'appareil d'un État moderne et un secteur agricole prédominant et décentralisé, opérant à de faibles niveaux de productivité³¹.

La *libéralisation du marché agricole*, qui a commencé durant les années 1980 sous l'impulsion de la communauté des institutions internationales, particulièrement le Fonds monétaire international, a entraîné un démantèlement progressif des systèmes étatiques de vente et de traitement des produits agricoles. Cela a eu des effets bien mitigés. Le résultat, pour certaines cultures et pour certaines zones géographiques, a certes été positif car le secteur privé a pu desservir les agriculteurs et les consommateurs de façon plus efficace que les anciens monopoles publics. Cependant, cela n'a pas été vrai dans des zones reculées ou marginales, éloignées des principaux marchés de consommation ou moins bien desservies par les moyens de transport (et où les marchands hésitent à se rendre pour livrer les intrants agricoles). L'élimination d'un prix commun (couvrant l'ensemble du territoire national) pour les intrants et pour les produits agricoles a eu un effet négatif sur les producteurs. En outre, la dévaluation des devises et l'élimination des subventions pour les intrants agricoles ont amené une réduction généralisée de l'utilisation d'engrais, ce qui a évidemment provoqué une diminution de la fertilité des sols (du fait d'une reconstitution insuffisante des éléments nutritifs du sol) et un accroissement du déboisement (à cause d'une agriculture de type extensif)³².

Ces facteurs – largement examinés dans la littérature spécialisée actuelle – ont contribué à la stagnation de l'économie agricole. Faute d'incitation à participer à des transactions marchandes, il est de plus en plus difficile pour les producteurs ruraux, d'acheter sur le marché ce dont ils ont besoin pour combler leurs déficits vivriers.

DES LIENS BRISÉS

La monétarisation de l'économie agricole et la commercialisation du monde rural signifient que les ménages ruraux ont désormais besoin de ressources monétaires plus importantes et plus régulières pour couvrir le coût accru des frais de scolarité, des frais médicaux, des transports et des intrants et services agricoles, ou encore pour acheter en plus grande quantité des biens de consommation (en particulier des articles qui étaient produits traditionnellement sur place et qui sont désormais surtout importés de pays asiatiques).

Le déclin progressif des formes de travail communautaire traditionnelles sur la base des liens familiaux ou de voisinage a également accru l'utilisation d'une main-d'œuvre salariée, en faveur de divers arrangements qui incluent des paiements en nature (par exemple, produits vivriers pour les ménages pauvres) et/ou en espèces.

En outre, la façon dont les agriculteurs se procurent et utilisent les moyens de production (y compris des modèles complexes de division du travail, des formes d'échange, le contrôle exercé sur les ressources et les personnes) est de plus en plus déterminée par les cadres politiques. En particulier, les politiques de libéralisation ont eu des conséquences sur les ménages en accroissant leur vulnérabilité vis-à-vis des crises récurrentes (notamment les crises vivrières) comme aussi sur des communautés tout entières, par rapport à de nouvelles formes de stratification économique interne et de différenciation sociale.

Le résultat est que, même dans des situations de croissance économique, nombreux sont ceux qui sont laissés pour compte, car la croissance ne se traduit pas nécessairement par une réduction de la pauvreté³³.

L'ABSENCE D'APPROPRIATION LOCALE DES POLITIQUES

À de rares exceptions près, les politiques nationales de sécurité alimentaire ont généralement été fragmentaires, dictées par les impératifs et les priorités des donateurs. Une forte dépendance à l'égard du financement extérieur a donné aux donateurs et à leurs partenaires d'exécution une influence disproportionnée sur le choix des politiques alimentaires³⁴.

Cette situation a encore été aggravée par la faible participation de la société civile à la formulation des politiques, le faible engagement de l'État en appui à la décentralisation, et les caractéristiques des mécanismes de planification des collectivités territoriales décentralisées, et l'absence de compétences adéquates au niveau local. Il est trop tôt pour évaluer l'impact des nouvelles politiques et modalités de l'aide internationale- tels que le *soutien budgétaire général* ou les *approches sectorielles* - sur les politiques de sécurité alimentaire; mais il y a lieu de noter que si elles donnent aux gouvernements une plus grande flexibilité et une plus grande autonomie vis-à-vis des donateurs, ces modalités sont également susceptibles de créer de nouvelles formes de recentralisation et donc de déposséder les collectivités locales du peu de pouvoir dont elles disposent.

2 Concepts et définitions

Depuis quelques années, un certain nombre de nouveaux concepts ont été utilisés par des chercheurs et des experts en développement par rapport à la problématique de la pauvreté et l'insécurité alimentaire, et ces concepts ont par la suite été adoptés par nombreux documents politiques d'institutions internationales. Dans le présent chapitre, on expose brièvement certains de ces concepts.

Ménage, ménage rural

Un ménage (groupe domestique) peut être défini comme un groupe de personnes liées par des liens de parenté directs ou indirects (groupes de descendance ou de parenté), qui mangent au même pot (*unité de consommation*), vivent dans une même concession ou dans un même campement nomade (*unité de résidence*), cultivent la même terre ou gardent le même troupeau d'animaux ou se livrent ensemble à plusieurs activités économiques (*unité de production*), et qui partagent une commune volonté de perpétuer ou d'améliorer leur position socioéconomique d'une génération à l'autre (*unité de reproduction*).

Un ménage rural tire des moyens d'existence principalement de l'agriculture (ou de l'élevage), utilise surtout de la main-d'œuvre familiale et se caractérise par une intégration partielle à des marchés qui, par ailleurs, sont souvent peu fonctionnels³⁵.

Sécurité alimentaire, insécurité alimentaire

La définition la plus courante de la sécurité alimentaire est empruntée à un rapport de la Banque mondiale remontant à 1986 : « La sécurité alimentaire concerne l'accès à l'alimentation nécessaire à une vie active et saine.³⁶ » Cette définition, qui par la suite a été adoptée et élargie au *Sommet mondial de l'alimentation* de 1996, implique la capacité des membres d'un ménage de se procurer une nourriture adéquate (à la fois par leur production et par des achats) pour satisfaire leurs besoins diététiques³⁷.

Une distinction est souvent faite entre l'insécurité alimentaire *chronique* (l'incapacité d'un ménage de satisfaire les besoins alimentaires) et l'insécurité alimentaire *provisoire* (pénurie d'aliments temporaire, mais souvent grave)³⁸. Cependant, cette distinction n'est pas toujours claire, car les ménages affectés par l'insécurité chronique sont habituellement les plus vulnérables

aux chocs qui créent une insécurité alimentaire provisoire³⁹ et du fait qu'une accumulation de crises alimentaires provisoires peut plonger ces ménages dans une insécurité alimentaire chronique.

Vulnérabilité

Les concepts de « pauvreté » et « d'insécurité alimentaire » décrivent des conditions d'existence à un moment donné. Cependant, la notion de « *vulnérabilité* » (en tant qu'exposition à des risques et à des chocs, et absence de défense), est un concept prospectif qui décrit « comment les individus et les familles sont potentiellement incapables de faire face à des événements contraires »⁴⁰. La vulnérabilité est ainsi définie comme « l'exposition à des chocs affectant les modes et les moyens d'existence »⁴¹. Les ménages sont plus ou moins vulnérables en fonction de leur aptitude à utiliser productivement leurs actifs. Le concept tout proche de « *résilience* » renvoie à l'aptitude d'un système (d'un point de vue écologique ou socioéconomique) de résister à un choc et de revenir à son état initial⁴².

L'expression « vivre au bord du précipice » évoque de manière imagée une condition vulnérable : un petit coup peut faire basculer une personne dans le précipice, et c'est justement cette mince lisière entre capacité et incapacité de survivre et de prospérer que la notion de vulnérabilité évoque. L'augmentation de la vulnérabilité pousse les gens de plus en plus près du précipice, sans qu'on puisse faire quelque chose⁴³.

La condition des groupes vulnérables se caractérise par des disparités au niveau de leurs actifs productifs ou des différences au niveau de leur accès et contrôle des ressources, ainsi que dans leur impossibilité d'utiliser ces ressources de façon productive et durable. On fait ainsi une distinction entre groupes *chroniquement* et *provisoirement* vulnérables, en fonction de différents facteurs.

Des analyses récentes⁴⁴ indiquent quatre causes principales de vulnérabilité : les défaillances de la croissance, la montée de la pauvreté et la réduction des options de migration; les défaillances des marchés dans le contexte de leur libéralisation; la forte incidence et la propagation continue du Sida; et des facteurs liés à la politique et à la gouvernance aux niveaux régional, national et local. Ces quatre groupes de facteurs ont des répercussions néfastes sur les capacités des populations à faire face le risque et à le gérer.

Capacités

Cette notion comporte plusieurs dimensions⁴⁵:

- *Capacité économique* : L'aptitude à générer un revenu, à consommer et à avoir des actifs, autant d'éléments indispensables à la sécurité alimentaire, au bien-être matériel et au statut social;
- *Capacité humaine* : Santé, éducation, nutrition, eau potable et logement sont des éléments indispensables du bien-être, comme aussi des moyens essentiels pour améliorer les conditions d'existence⁴⁶;
- *Capacité politique* : Droits humains, participation dans le débat sur les politiques et les priorités politiques (l'absence de libertés politiques fondamentales ou de droits humains étant un aspect essentiel de la pauvreté);
- *Capacité socioculturelle* : Aptitude à participer à la vie collective en tant que membre à part entière d'une communauté, statut social, dignité et d'autres aspects culturels de la participation à une société;
- *Capacité protectrice* : Capacité de résister aux chocs économiques et extérieurs (étant donné que l'insécurité et la vulnérabilité sont des aspects essentiels de la pauvreté, en rapport étroit avec toutes les autres dimensions).

Droits⁴⁷

Selon le cadre conceptuel que retient Amartya Sen pour analyser la notion de famine, cette approche de la question de la sécurité alimentaire met en avant le rôle de quatre moyens principaux de se procurer des aliments : i) la production; ii) le revenu du travail; iii) le commerce (échange d'actifs contre des aliments) et iv) les transferts (y compris les dons d'aliments). Le droit à l'alimentation s'acquiert par la production ou l'échange (en espèces, biens ou services), la vente de travail, les transferts et les actifs.

Contrairement aux conceptions plus classiques de la sécurité alimentaire, l'approche par « les droits » ne tente pas d'analyser les famines purement du point de vue de l'offre, et ne considère pas les petits exploitants agricoles comme entièrement dépendants de la production de subsistance⁴⁸. L'approche cherche plutôt à expliquer comment on peut produire de la nourriture à partir de divers éléments (comme le revenu du travail, l'échange et les transferts par exemple), et tente de comprendre la famine « du côté de la demande », comment elle peut se produire au sein de l'abondance et comment des marchés qui paraissent fonctionner normalement peuvent en fait finir par produire des famines ou des situations d'insécurité alimentaire.

Modes et moyens d'existence (*sûrs et durables*)⁴⁹

La notion de « mode et moyens d'existence » (qui traduit le terme anglais « livelihoods ») inclut les potentiels, les actifs (ressources à la fois matérielles et sociales) et les activités nécessaires pour assurer les moyens de vie (réserves,

produits alimentaires et biens monétaires pour répondre aux besoins de base). Il s'agit donc des moyens nécessaires pour l'existence quotidienne. « Les modes et les moyens d'existence sont durables quand ils permettent de surmonter les moments difficiles et les chocs, de maintenir ou d'améliorer les capacités et les actifs, sans toutefois compromettre les ressources naturelles⁵⁰. » Les modes et moyens d'existence sont sécurisés quand la propriété des ressources ou les moyens d'y accéder sont sécurisés, et quand des activités génératrices de revenu du ménage le sont également⁵¹.

Capital

Le concept de capital englobe les éléments suivants :

- *Le capital naturel* ou les ressources naturelles, à savoir les réserves, les flux et les services environnementaux disponibles dans des contextes agro-écologiques spécifiques;
- *Le capital financier ou économique* y compris l'épargne et l'accès au crédit;
- *Le capital physique* y compris l'infrastructure et les moyens de transport;
- *Le capital humain* qui inclut les structures démographiques (y compris le « genre » des personnes) et l'ensemble des ressources que constituent l'éducation, les compétences pratiques, les connaissances et la bonne santé, nécessaires pour assurer la production;
- *Le capital social* englobant les réseaux sociaux, les associations et plus généralement les relations sociales, ainsi que les normes généralement admises et les relations avec l'autorité légitime.

Marché

Bien que la définition du terme puisse paraître évidente, il est d'importance critique de bien définir les différents aspects du « marché », qui varient selon les points de vue :

- Un marché est un *espace public* où les biens et les services sont échangés, achetés et vendus à un moment donné;
- Un marché est un *mécanisme* qui permet aux personnes de faire du commerce, en utilisant les instruments économiques de base, à savoir l'offre, la demande et le prix;
- Un marché est également un *réseau* où acheteurs et vendeurs entretiennent une des relations sociales pour échanger des biens et des services contre l'argent (dans ce sens, « le marché » est donc une institution sociale de l'échange);
- Enfin, un marché est « un *principe* de régulation des relations sociales », placé sous la contrainte de « valeurs traditionnelles, politiques, sociales et morales »⁵².

3 Politiques nouvelles

L'évolution de la réflexion sur la sécurité alimentaire, avec l'utilisation de nouveaux concepts (à partir des sciences nutritionnelles, économiques ou écologiques) a influencé les politiques alimentaires des principales institutions internationales. On peut citer, parmi d'autres, les exemples suivants :

- Depuis 1995, l'*Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* (FAO) a lancé une initiative intitulée *Programme spécial pour la sécurité alimentaire*, qui vise i) à aider les gouvernements à mettre en œuvre des programmes nationaux de sécurité alimentaire, et ii) à développer des programmes régionaux de sécurité alimentaire en collaboration avec les organisations économiques régionales, principalement dans le domaine de la politique du commerce international, y compris dans le cadre de l'*Initiative du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique* (NEPAD)⁵³.
- Le *Fonds international de développement agricole* (FIDA), depuis 1994, a progressivement repensé ses activités de développement rural. La « sécurité alimentaire des ménages » est désormais retenue comme « principe directeur » dans la conception de tous les projets. L'importance de la « sécurité nutritionnelle » est soulignée par le biais d'interventions spécifiques intéressant la santé publique et l'assainissement⁵⁴.
- Parmi les organismes bilatéraux d'aide, qui s'occupent expressément de sécurité alimentaire, le DFID (département pour le développement international de la coopération britannique) a mis en évidence l'importance de l'approche des *modes et moyens d'existence durable* – en la considérant comme une approche pertinente en matière de sécurité alimentaire et comme un moyen utile de faire progresser la réflexion sur la sécurité alimentaire au-delà d'une orientation strictement agricole⁵⁵.
- La sécurité alimentaire a aussi été une préoccupation majeure de la politique de coopération pour le développement suivie par l'Union européenne tout au cours de la dernière décennie. Cette politique a connu un déplacement très net d'orientation des projets purement agricoles vers des intérêts plus marqués pour une politique alimentaire et des programmes de développement rural. Cela a aussi souligné la complémentarité des rôles du secteur public et du secteur privé.

ENCADRÉ 5 : LE NEPAD ET LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

L'un des trois volets du Programme global de développement de l'agriculture en Afrique du NEPAD vise à *accroître l'offre de denrées alimentaires et à réduire la faim* (les deux autres volets concernent la gestion des terres et de l'eau, et l'infrastructure rurale et les capacités commerciales pour améliorer l'accès aux marchés).

La politique suivie par le NEPAD repose sur le consensus suivant : i) la croissance économique est essentielle pour une réduction durable de la pauvreté; ii) la recherche de la croissance économique restera illusoire tant qu'une forte population continuera à avoir faim; et iii) la croissance agricole a un impact positif plus fort sur la réduction de la pauvreté et de la sous-alimentation que la croissance dans d'autres secteurs, en raison de ses effets multiplicateurs potentiellement importants en vertu des nombreuses corrélations existant en amont et en aval. Les principaux éléments des politiques de sécurité alimentaire du NEPAD sont les suivants :

- Capacité de répondre aux situations d'urgence, surtout en développant l'information sur les catastrophes du secteur alimentaire et agricole, leurs causes et l'estimation de leurs effets;
- Orientation de l'aide vers les populations qui se trouvent dans une situation de plus grande insécurité alimentaire, par des programmes ciblés d'alimentation directe, par des mécanismes de *nourriture-contre-travail* ou de *nourriture-contre-formation*, et d'autres types de filets de sécurité;
- Initiatives visant l'amélioration de la sécurité alimentaire par la production, en tentant d'accroître et de stabiliser la production vivrière et les revenus par l'intensification et la diversification de la production et par des mesures visant à mitiger l'impact des risques météorologiques, environnementaux et économiques.

Source : www.nepad.org

- Depuis 2002, l'USAID a lancé une initiative appelée *Initiative agricole pour éliminer la faim en Afrique* (appelée AICHA de son acronyme anglais) en collaboration avec l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI). Dans cette initiative, les investissements destinés à soutenir l'accroissement de la production agricole, sont planifiés dans le cadre de plans d'action régionaux, faisant partie, de façon cohérente, des plans d'action nationaux dans certains pays où le potentiel est important. Chaque plan évalue l'impact probable des investissements proposés sur i) la croissance économique d'ensemble et la croissance agricole, ii) le commerce des produits agricoles, iii) le commerce intrarégional, iv) les retombées bénéfiques, par le canal des liens intrarégionaux, sur les marchés des denrées et des facteurs, et v) la croissance régionale, le développement et la réduction de la sous-alimentation et la pauvreté⁵⁶.
- Les programmes spécialisés (comme ceux soutenus par le *Fonds belge de survie* (FBS), initiative du Parlement belge, ou par des organisations non gouvernementales (ONG) comme *Action against Hunger* – financent expressément un ensemble d'initiatives visant à augmenter les chances de survie de populations affectées par la faim et améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages et des communautés locales.

**ENCADRÉ 6 : EVOLUTION RÉCENTE DES PERSPECTIVES
EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE**

- **Années 1970** : Accent sur l'offre de denrées alimentaires (réponse logique aux famines constatées au début des années 1970 en Afrique).
- **Années 1980** : Accent sur l'accès aux denrées alimentaires. Importance attribuée au fait que l'insécurité alimentaire était due surtout à l'insuffisance de la production vivrière ou à la difficulté d'assurer les approvisionnements aux niveaux national et régional.
- **Début des années 1990** : L'ajustement structurel et la libéralisation des marchés sont censés favoriser la croissance économique et réduire la vulnérabilité future aux crises vivrières.

ENCADRÉ 6 : suite

- **Années 1990** : L'accent du discours international sur le développement est mis de plus en plus sur « la réduction de la pauvreté » plutôt que sur l'insécurité alimentaire. L'approche dite « des filets de sécurité » est progressivement remplacée par une démarche plus complète de protection sociale.
 - **Années 2000** : Après le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, l'accent est mis à nouveau sur la sécurité alimentaire en tant que préoccupation politique mondiale (liée à des facteurs sociaux, politiques, économiques et institutionnels). De plus, « *réduire de moitié, entre 1995 et 2015, la proportion de personnes qui souffrent de la faim* » devient le premier des Objectifs de développement du Millénaire.
-
- La plupart des organisations multilatérales et bilatérales ont adopté les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), initiative spéciale entérinée par les chefs d'état du monde entier avec pour objectifs précis, parmi d'autres, de réduire de moitié l'emprise de la faim d'ici à 2015. La réduction de la pauvreté est le dénominateur commun de toutes ces organisations. Le *Rapport sur le développement mondial 2000/2001* présentait une stratégie de réduction de la pauvreté axée sur trois domaines (à savoir, promouvoir les possibilités d'action, faciliter la responsabilisation et améliorer la sécurité), chacun de ces domaines pouvant concourir à une amélioration des modes et moyens d'existence et de la sécurité alimentaire. La pauvreté est analysée dans des documents détaillés intitulés *Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté* (DSRP); cependant, en adoptant une définition étroite de la pauvreté (mesurée seulement par le revenu ou par la consommation), la plupart de ces documents ne comportent pas une analyse détaillée de l'insécurité alimentaire et méconnaissent des problématiques plus larges telles que celles de l'obtention et de l'utilisation, par les pauvres, d'actifs productifs, leur vulnérabilité et leur situation nutritionnelle.
 - De nombreux organismes internationaux mettent maintenant l'accent sur l'effet des maladies chroniques comme la tuberculose et le paludisme sur la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel car, comme le Sida, et soulignent le fait que ces maladies épuisent le capital humain, fragilisent les institutions et perturbent gravement les activités productives.

4 Conclusion et vue d'ensemble

Une nouvelle compréhension de la nature de la pauvreté⁵⁷ et une vive prise de conscience de la gravité de la situation des ménages ruraux africains ont donné lieu à une nouvelle réflexion sur l'insécurité alimentaire et à de nouvelles approches en matière d'aide alimentaire. Le point de départ est le fait que l'insécurité alimentaire est inséparable des aspects sociaux et économiques généraux liés à la pauvreté et la fragilité des modes et moyens d'existence.

ENCADRÉ 7 : LES DÉTERMINANTS DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

« Une évolution de la réflexion a ... inspiré, dans toutes ses dimensions, l'analyse de la sécurité alimentaire et la formulation des politiques. Ce qui est peut-être le plus significatif est que l'insécurité alimentaire n'est plus simplement considérée comme l'échec d'une *agriculture* incapable de donner une production suffisante de produits vivriers au niveau national, mais au contraire comme l'échec des *modes et moyens d'existence*, incapables de garantir *aux ménages* l'accès à des aliments en quantité suffisante ... »

« L'insécurité alimentaire en Afrique est le résultat d'une production agricole faible et de revenus insuffisants, mais non pas l'un ou l'autre seul, et est la conséquence d'un échec de nature politique et institutionnelle ».

Source : Devereux et Maxwell, 2001, p.1

Cela a amené certains observateurs à considérer que les famines actuelles sont « des famines nouvelles », en ce sens qu'elles se produisent dans des endroits inattendus et ont des causes sans précédent, et aussi parce qu'elles sont plus que jamais une dimension politique⁵⁸. Du point de vue du développement, il est frappant de remarquer que la sécurité alimentaire est désormais pratiquement *synonyme de la notion de développement*, tout au moins dans certains contextes nationaux et locaux⁵⁹. C'est une des raisons qui font que de plus en plus les analystes préfèrent le cadre conceptuel plus large de la « sécurité humaine » ou de la « sécurité des modes et des moyens d'existence » à la notion plus étroite de « sécurité alimentaire ».

Face aux famines, la réaction instinctive la plus courante, – celle d'accroître la quantité d'aliments par habitant – ne peut être efficace qu'à court terme. De nombreux spécialistes du développement sont convaincus que, malgré les prodigieuses dépenses qu'ils engagent et leur remarquable visibilité publique, les organismes d'aide d'urgence font souvent plus de mal que de bien, et que les politiques de secours à court terme sont plus susceptibles d'aggraver le problème que de lui trouver une solution. Comme les famines sont à la fois des problèmes politiques et économiques, leur élimination nécessitera des efforts pour consolider les processus de reddition des comptes au niveau des gouvernements nationaux et des collectivités locales, renforcer les instruments administratifs permettant de détecter les crises à temps et d'y remédier rapidement, et accroître la coopération internationale.

L'élimination des famines suppose également que l'on reconnaisse que dans les sociétés à *réseaux* d'aujourd'hui (comme elles tendent à être appelées par les experts en sciences sociales) plus que dans les *sociétés stratifiées* d'autrefois, l'autorité publique est beaucoup plus diffuse. Il faut aussi tenir compte de la présence de tout un ensemble d'autres acteurs, notamment les collectivités locales, les entreprises et l'industrie, les organisations non gouvernementales et les associations de la société civile.

Ainsi, le progrès réside à ramener la lutte contre la famine au sein du débat politique démocratique.



(En Afrique), pendant la période coloniale, (...) la recherche agricole et les travaux de vulgarisation portaient essentiellement sur les méthodes permettant de relever la production par unité de superficie arable, en augmentant l'apport annuel de main-d'œuvre par famille. (...) Le changement agricole nécessaire en Afrique aujourd'hui, est d'un type différent. Comme une grande partie de la terre n'est utilisée que rarement pour être cultivée ou servir de pâturage – ou n'est même jamais utilisée à quelque fin que ce soit – l'objectif ne doit pas être d'accroître la production d'une parcelle particulière. Le but est au contraire de relever la production par unité de travail, assez rapidement pour que le surplus commercialisable puisse suffire à nourrir une population urbaine en croissance constante avec des denrées alimentaires produites en Afrique, en dépit du fait qu'une partie de la population agricole continuera à quitter l'agriculture et à migrer vers les zones urbaines.

Ester Boserup, 1990, *Economic and Demographic Relationships in Development*



Une double contrainte a toujours été au cœur de l'histoire de la Méditerranée : la pauvreté et l'incertitude du lendemain. C'est peut-être la cause de la prudence, de la frugalité et de l'industrie de la population, les motifs qui ont expliqué certaines formes presque instinctives d'impérialisme, qui ne sont parfois rien de plus que la quête du pain quotidien.

Fernand Braudel, 1966, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*



PARTIE II :

Le cadre général de la sécurité alimentaire



La Partie II examine le *cadre conceptuel* global qui peut aider à comprendre l'insécurité alimentaire. En soulignant l'interdépendance existant entre les actifs productifs, les stratégies des modes d'existence et les activités au niveau des ménages, on attribue la vulnérabilité

des communautés africaines aux crises alimentaires et à la faim, à une perte des actifs productifs, à l'érosion du capital social et des réseaux sociaux, à la fourniture insuffisante de services et infrastructures publics, et à l'adoption de stratégies inappropriées au niveau local.

Pour concevoir une politique alimentaire durable, il faut donc une approche efficace et décentralisée, qui vise à protéger ou à créer des actifs productifs et à soutenir les modes et les moyens d'existence locaux.

5 Des moyens d'existence sécurisés pour faire face aux crises alimentaires

CADRE GLOBAL

Le cadre conceptuel général de l'analyse de la sécurité alimentaire illustré au Graphique 8 (plus bas dans ce chapitre). Ce cadre, en tenant compte des résultats de nombreux travaux sur le concept de « modes et moyens d'existence viables », souligne les corrélations existant entre les *actifs productifs*, les *activités*, les *stratégies*, ainsi que les multiples *résultantes* (y compris la sécurité alimentaire) dont l'impact sur les actifs productifs déclenche une autre séquence de corrélations. Les actifs productifs, c'est-à-dire les atouts de la population, peuvent être convertis en moyens d'existence. Ils peuvent également être échangés, sacrifiés, épuisés, améliorés, convertis (en espèces pour acheter des aliments, par exemple) ou utilisés dans différentes combinaisons. Un actif est un stock de capital ou une richesse en capital, qui peut augmenter ou diminuer en circulant.

Du point de vue économique, il faut faire une distinction entre :

- *Les actifs non productifs* – tels que l'or, les bijoux, les objets précieux, qui constituent un moyen d'accumuler la richesse et qui peut engendrer un revenu « non gagné » ou être changé ou remis en gage, contre des actifs productifs quand la nécessité s'en fait sentir;
- *Les actifs productifs* – par exemple les parcelles de terre agricole ou les terrains urbains, les ateliers, les camions, le capital humain, le bétail – qui, indirectement, engendrent un revenu « gagné » par diverses activités (primaires, secondaires ou tertiaires ou une combinaison des trois). Ainsi, les actifs, les activités et les résultats sont utilisés pour *mesurer* les moyens d'existence des ménages et des individus.

Les actifs non productifs et productifs engendrent toute une gamme de résultats, par le canal d'activités spécifiques. Comme les modes et moyens d'existence proviennent de corrélations entre actifs, activités et résultats, ils ne peuvent être évalués qu'en mesurant la combinaison de ces trois éléments, par le biais d'indicateurs multiples.

Chaque groupe d'acteurs a sa propre combinaison particulière d'*actifs*, d'*activités* et de *résultantes*, et les moyens d'existence des ménages d'agriculteurs ou de éleveurs doivent être interprétés en fonction de ces combinaisons. Différents choix sont déterminés par les actifs et les possibilités offertes comme aussi par les valeurs culturelles locales, et englobent un ensemble d'activités que les hommes et les femmes ont imaginées pour constituer un ensemble d'actifs et avoir ainsi accès à des biens et services consommables.

STRATÉGIES DE CRÉATION D'ACTIFS ET DE MOYENS D'EXISTENCE

Une conception de la sécurité alimentaire reposant sur la notion de moyens d'existence suppose une *analyse* adéquate et des *initiatives* correspondantes, concernant ces deux stratégies.

a) Actifs

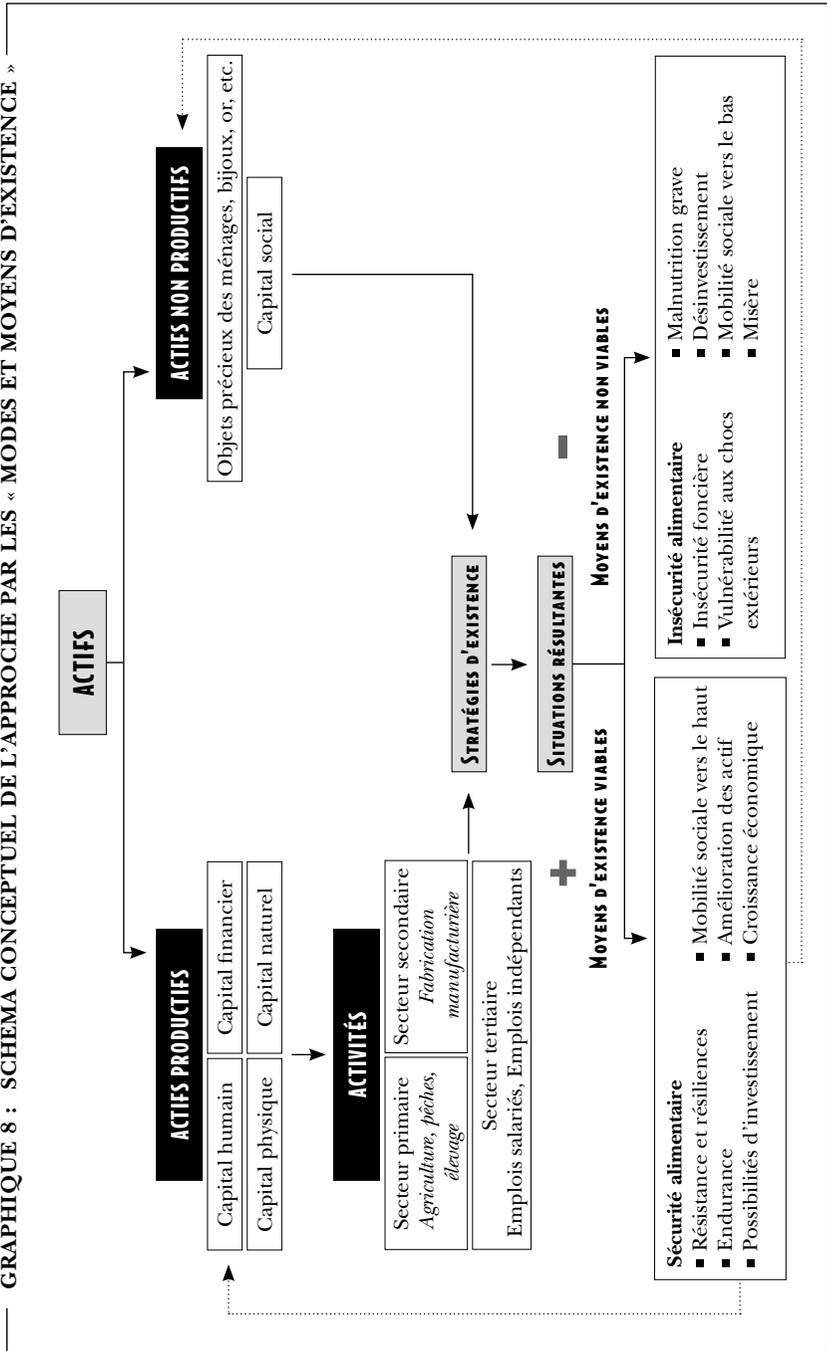
- *L'analyse* doit être centrée sur les actifs que les ménages ont ou n'ont pas, ceux qu'ils peuvent ou non obtenir et ceux sur lesquels ils peuvent compter. Comme le montre le Graphique 8, les actifs des ménages sont la terre, l'eau, les arbres, les zones de pâture, etc. (capital naturel), les systèmes d'irrigation, les puits, les canaux, par exemple (capital physique), l'éducation, les compétences pratiques, la santé, etc. (capital humain), l'épargne en espèces, le cheptel, les bijoux (capital financier), et l'intégration dans des réseaux et des liens civiques (capital social). La viabilité des moyens d'existence en milieu rural repose sur la qualité et la quantité de ces actifs.
- Une fois identifiés, ces actifs – qui constituent les chances, le potentiel et les contraintes du ménage – doivent être dynamisés par des *politiques d'investissement* viables à terme, qui doivent tenter de : i) fournir des actifs spécifiques aux ménages (biens publics), c'est-à-dire infrastructure et services); et ii) permettre une diversification des activités des ménages en favorisant des *capacités génératrices de revenu* supplémentaires (distinctes des *occasions d'obtenir un revenu* qui peuvent déjà être à la disposition du ménage) et améliorer les perspectives d'existence futures⁶⁰. Une responsabilisation plus grande de ceux qui, localement, sont impliqués dans la production, la transformation et la commercialisation des produits vivriers suppose l'élargissement de leur potentiel économique et l'amélioration des capacités qui leur permettant d'en tirer profit de manière convenable⁶¹.

Les catégories d'actifs sont complémentaires. Ainsi, les actifs financiers peuvent être augmentés par des actifs physiques de meilleure qualité (réseaux de routes et de communications), tandis que la sécurité des droits fonciers permet aux exploitants agricoles d'investir dans la technologie et en fin de compte aboutir à des activités agricoles et non agricoles plus produc-

Le travail en dehors de l'exploitation agricole est une importante source de revenu pour la plupart des petits exploitants agricoles africains. Ce revenu peut représenter souvent de 30 à 50 % du revenu total.

tives. Et surtout, l'amélioration des actifs peut aussi directement augmenter la qualité des modes d'existence locaux et réduire la vulnérabilité des ménages aux crises vivrières.

GRAPHIQUE 8 : SCHEMA CONCEPTUEL DE L'APPROCHE PAR LES « MODES ET MOYENS D'EXISTENCE »



b) *Stratégies de vie*

- Les *analyses* devraient porter sur la variété des stratégies que les différents types de ménages adoptent effectivement (ou auxquelles ils s'adaptent) dans des circonstances spécifiques, afin de répondre aux possibilités économiques, aux pressions écologiques ou encore au changement social (voir Encadré 9, et l'appendice de la partie II). Les analyses doivent également porter sur tout l'ensemble d'activités que les ménages peuvent entreprendre - grâce à toute la gamme de leur *capacités* - aussi en fonction des contraintes auxquelles ils se heurtent (y compris le manque de main-d'œuvre, les enfants étant trop jeunes pour travailler, le chef de famille étant handicapé, ou des normes culturelles et religieuses empêchant les femmes de participer pleinement aux activités productives).

ENCADRÉ 9 : STRATÉGIES DES MÉNAGES

Les communautés sont différenciées, dans leur structure, et *quatre types* de stratégie de vie peuvent être repérés en fonction des différentes catégories de ménages qui s'y trouvent. Certaines de ces stratégies peuvent également coexister dans le même ménage, différents membres de celui-ci pouvant poursuivre des objectifs différents à cet égard.

- **Les stratégies d'investissement** sont le fait des *ménages nantis ou relativement riches* afin d'accroître leurs activités présentes et leurs possibilités génératrices de revenu. Les principaux actifs sont alors le capital financier et le capital humain.
- **Les stratégies d'adaptation** sont les stratégies à moyen et long terme que les *ménages moins pauvres* peuvent adopter. Elles peuvent conduire à d'importants changements sociaux et économiques (comme une diversification des activités non agricoles, le gardiennage de cheptel appartenant à des propriétaires absentéistes vivant dans les centres urbains, la migration de tout le ménage vers des terres moins marginales, etc.). Les principaux actifs sont la terre et le bétail, et la disponibilité d'une main-d'œuvre familiale ou l'utilisation d'une main-d'œuvre externe.

ENCADRÉ 9 : suite

- **Le stratégies de survie** permettent aux *ménages pauvres* de s'adapter à des pénuries saisonnière ou récurrentes de vivres en réduisant les dépenses consacrées à l'alimentation, en diversifiant les activités productives (adoption de petites activités agricoles, gardiennage d'animaux appartenant à des propriétaires absentéistes, exode saisonnier des adultes vers les centres urbains à la recherche de revenus monétaires; migrations pastorales vers différentes zones de pâtures, etc.) ou en augmentant le nombre de personnes qui travaillent (en retirant les filles de l'école pour les faire travailler par exemple). L'actif essentiel est alors la main-d'œuvre familiale.
- Enfin, les **stratégies restrictives (ou de retrait)** qui visent essentiellement à réduire au minimum les dépenses (alimentation, éducation, santé, etc.) ou à vendre des actifs productifs essentiels (terre, bétail, matériel)⁶². Ces stratégies sont adoptées par les *ménages les plus pauvres* car elles leur offrent une sorte de « viabilité à court terme », mais elles ne peuvent être soutenues à long terme. Ces stratégies sont rendues nécessaires par le manque chronique d'actifs (ou l'impossibilité de s'en procurer).

- Les *politiques* devraient s'attaquer aux besoins spécifiques des différentes catégories de ménage, par des initiatives bien adaptées tenant compte des différences entre eux⁶³. Ces politiques devraient donc :
 - (i) Améliorer les capacités d'investissement des ménages;
 - (ii) Renforcer la résistance et la résilience du ménage et de la communauté;
 - (iii) Préserver et augmenter les conditions d'existence des communautés affectées;
 - (iv) Faire en sorte que les filets de sécurité soient bien en place pour ceux qui ne peuvent s'en passer⁶⁴.

Ces politiques devraient également chercher à réaliser les objectifs d'existence locaux, par le biais de la fourniture de « biens publics » indispensables (éducation et soins, eau, grands équipements physiques, etc.).

L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE COMME SYMPTÔME, LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE COMME UN RÉSULTAT

L'approche « des modes et moyens d'existence » considère l'insécurité alimentaire comme un ensemble complexe de « vulnérabilités », *et pas simplement* la vulnérabilité au manque de nourriture. La faim et le dénuement sont



Une grande proportion des ménages en état d'insécurité alimentaire dépend de façon seulement partielle de l'agriculture : la faim est, pour eux, une conséquence de l'insuffisance du revenu qui les empêche d'acquérir suffisamment d'aliments.

Tanzanie, Stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté



le résultat d'une accumulation de faits, la perte d'actifs, de capital et de droits, l'érosion des réseaux sociaux et de la confiance en soi, des stratégies de vie inefficaces. Pour survivre, produire et procréer, les ménages doivent disposer de différentes formes de capital et

entreprendre toute une gamme d'activités différentes, complémentaires et diversifiées, et adopter tout un ensemble de stratégies à court, moyen et long terme pour produire les résultats souhaités.

Dans cette perspective, les activités liées à l'alimentation entreprises par les ménages doivent être conçues dans le contexte plus large des *stratégies de subsistance complexes et dynamiques*. Cela signifie notamment que la prééminence présumée de la sécurité alimentaire comme, simplement, « la possibilité de se procurer des aliments » doit être réévaluée⁶⁵.

De ce fait, du point de vue des choix des politiques, les mesures relatives à la sécurité alimentaire doivent avant tout viser *la protection des actifs* et *le maintien des stratégies de vie existantes* et ultérieurement *la création de nouveaux actifs*. Chaque mesure doit faire partie d'une *démarche globale* visant à maintenir la productivité des ressources (agriculture, élevage, pêche, etc.) et encourager un type de développement économique local qui tient compte des exigences des pauvres (en créant des emplois et du revenu par la promotion d'une croissance économique à large gamme).

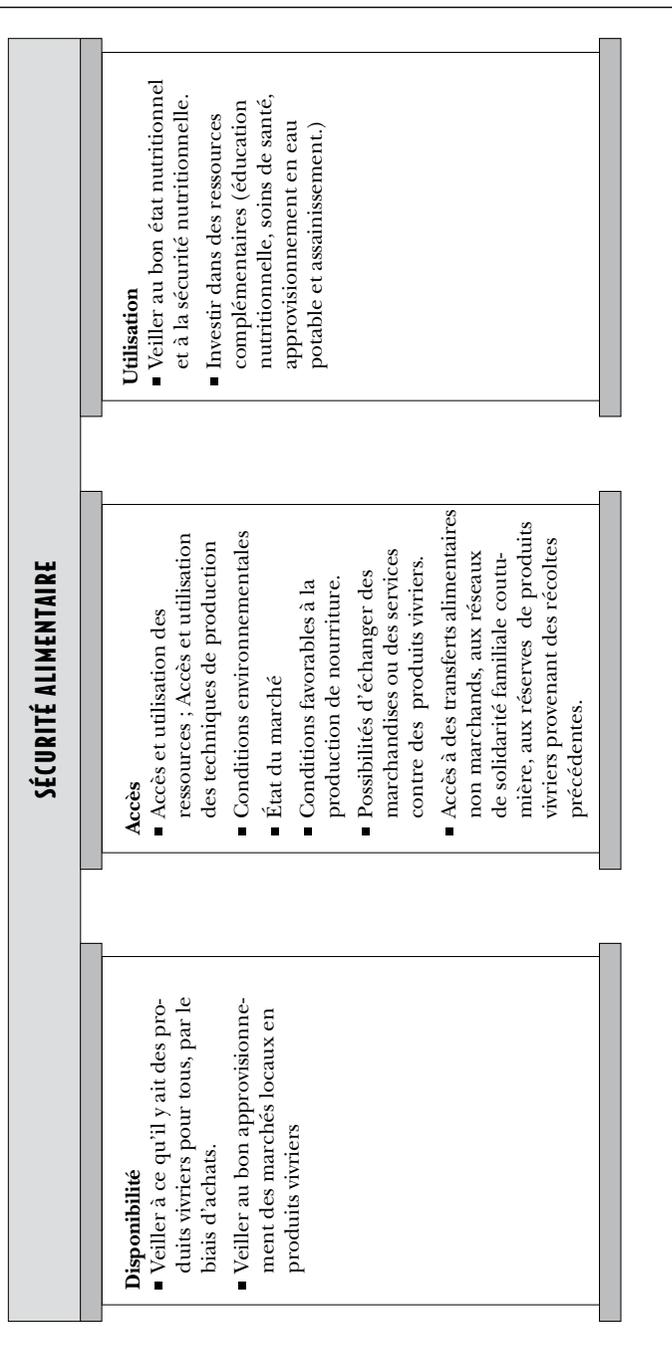
6 Les éléments de l'approche

LES TROIS COMPOSANTES DE LA SÉCURITÉ DES MOYENS D'EXISTENCE

Parmi les trois composantes essentielles du paradigme de la sécurité alimentaire (disponibilité, accès et utilisation, voir le Graphique 10), c'est l'*accès aux aliments* qui semble être essentielle dans l'approche des moyens d'existence : à cet égard, l'insécurité alimentaire est le résultat à la fois d'une faible production agricole et de la faiblesse des revenus. Amartya Sen, dans ses travaux pionniers sur la pauvreté et les famines (publiés en 1981), fait une distinction essentielle entre i) la *disponibilité* de produits vivriers et ii) l'accès des personnes à ces produits : ainsi, pour les individus et les groupes d'individus, le degré « du droits à prestations » alimentaires découle de leurs actifs, l'état des magasins de stockage de leurs produits vivriers, leurs réseaux et leur savoir-faire, le volume de leur propre production ou des leur vente de produits vivriers, du travail, et enfin des donations de nature sociale.

Individuellement, les ménages souffrent d'insécurité alimentaire quand la somme de leurs « droits à prestations alimentaires » ne leur permet pas d'acquérir les quantités minimales de denrées alimentaires nécessaires. Augmenter la production alimentaire au niveau national n'améliore certainement pas la sécurité alimentaire pour ceux qui n'ont pas de « droits de prestation », car le problème – il faut le répéter encore une fois – réside dans l'accès aux produits vivriers, et non pas dans leur disponibilité⁶⁶.

GRAPHIQUE 10 : LES TROIS COMPOSANTES DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE



VERS UNE VISION EXHAUSTIVE

On a déjà fait observer qu'il était erroné de traiter la sécurité alimentaire comme un besoin indépendant et fondamental, isolé des aspects généraux concernant les modes et les moyens d'existence⁶⁷. La pauvreté et



La sous-alimentation grave caractérise certaines personnes qui n'ont pas assez à manger. Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas assez d'aliments.

Sen, 1981



l'insécurité alimentaire ne peuvent s'expliquer (et donc être éliminées) qu'à la lumière d'un large ensemble de facteurs techniques, économiques, sociaux et institutionnels. L'analyse des crises alimentaires contemporaines confirme la complexité de

ces facteurs : les famines, et même les pénuries alimentaires annuelles ou saisonnières, ne peuvent être attribuées à des causes uniques. Au contraire, elles reflètent une défaillance de la production vivrière, des marchés et des réseaux d'échange ainsi que des politiques et des institutions⁶⁸. La sécurité alimentaire résulte de l'état des moyens d'existence, et la démarche appropriée consiste à analyser les besoins alimentaires dans l'ensemble plus large de besoins essentiels (ceux qui déterminent les actions)⁶⁹. Il est bien connu par exemple que certaines personnes peuvent décider de *supporter la faim* à court terme simplement pour protéger leur moyens de production et leurs actifs ou pour atteindre d'autres objectifs moins immédiats⁷⁰.

Un examen des événements qui ont accompagné la famine qui a frappé les pays d'Afrique australe en 2001-2003 (Lesotho, Malawi, Mozambique, Zambie et Zimbabwe) parvient à la conclusion qu'il s'agissait d'une crise de l'accès aux aliments tout autant que l'insuffisance de l'*offre* d'aliments. Cette crise était surtout due à la montée de la pauvreté et de la vulnérabilité lors de la décennie précédente, et l'épuisement des stocks d'aliments publics et privés. Ainsi, les événements de 2001-2003 doivent être considérés plus comme un paroxysme qu'une crise de la trajectoire globale de développement envisagée pour la région par les gouvernements et la communauté internationale⁷¹.

À ce sujet, l'accès aux aliments est une condition préalable de la sécurité alimentaire. À l'exception des grandes sécheresses, des guerres ou des grandes famines généralisées, il y a généralement assez de produits alimentaires disponibles pour répondre aux besoins minimum de la plupart des populations rurales et ils peuvent même être abondants dans les villes. Le vrai problème est ailleurs : les différentes catégories sociales n'ont pas la garantie de pouvoir avoir un accès suffisant et au bon moment à ces produits.

Cette perspective à long terme ne doit pas servir d'excuse à l'inaction à court terme (en ne s'attaquant pas directement à l'insécurité alimentaire en situation d'urgence, par exemple). Cependant, elle indique clairement que ces questions sont complexes, qu'elles appellent des mesures globales plutôt que des *solutions rapides et superficielles*. À l'évidence, il y a encore des lacunes qui appellent une réflexion et des recherches attentives, mais l'accent doit être mis sur l'acquisition des connaissances par la pratique, avec un développement et un entretien parallèle d'un système vigoureux de suivi et d'évaluation⁷².

Il a déjà été remarqué que l'insécurité alimentaire ne devrait pas être considérée comme un secteur isolé, relevant de son propre ministère, avec ses propres systèmes de fourniture de services ou et des résultats clairement définis. La notion de sécurité alimentaire ne doit pas non plus être considérée comme synonyme de production agricole. L'action de l'État pour améliorer la sécurité alimentaire doit impliquer tout un ensemble de politiques et de programmes dans le domaine de la santé publique, l'éducation, l'activité économique, les secteurs sociaux et agricoles. Un programme d'action bien précis et des systèmes efficaces de collaboration entre institutions publiques sont nécessaires pour coordonner les multiples acteurs qui doivent intervenir pour assurer la sécurité alimentaire. Les organismes du secteur public ont besoin de ressources financières, humaines et administratives pour s'acquitter de leur tâche; et pour qu'il y ait de vrais progrès durables vers la sécurité alimentaire, il faut que toutes ces conditions soient réunies au sein d'une stratégie économique encourageant la croissance et une augmentation de la productivité agricole et améliorant les conditions d'existence des pauvres. C'est là une tâche redoutable pour tout pays en voie de développement⁷³.

Ce qu'il faut, donc, c'est une *conception harmonisée et intégrée* de la sécurité alimentaire. La sécurité alimentaire n'est qu'un des éléments du bien-être nutritionnel. L'investissement consacré à la santé publique, l'assainissement et l'éducation sont également d'importance décisive pour réduire les maladies infectieuses et la morbidité, et lutter contre la malnutrition. En outre, la sécurité alimentaire est liée aux systèmes alimentaires, qui non seulement impliquent la production d'aliments mais *également* leur transformation, leur distribution, l'accès aux aliments, l'utilisation, le recyclage et le traitement des déchets.

En dehors des cas d'urgence humanitaire, l'utilisation de « l'aide alimentaire » est de plus en plus remise en question étant donné que : i) l'aide alimentaire pour le développement s'est révélée assez inefficace dans la lutte contre la pauvreté (mauvais ciblage) et dans l'amélioration de l'état nutritionnel et de santé des groupes vulnérables; ii) l'aide alimentaire

déprime les prix locaux et la production dans les pays à déficit vivrier; iii) même dans les urgences, d'autres solutions (par exemple du transfert direct d'espèces) pourraient être moins coûteuses et plus indiquées. On est désormais assez largement convaincu que si l'aide alimentaire est nécessaire dans certaines situations extrêmes, elle ne peut jamais remédier aux causes réelles de la faim et de la pauvreté chronique. L'assistance humanitaire reçue par l'Afrique a pu passer de 946 millions de dollars en 1976 à plus de 3 milliards en 2003⁷⁴, alors que les investissements pour résoudre les causes profondes du problème sont restés stationnaires⁷⁵.

En outre, l'aide alimentaire est désormais inextricablement liée aux politiques et aux intérêts économiques des pays donateurs⁷⁶. Il ne fait guère de doute qu'il faut remédier à la situation où des millions d'hommes n'ont pas les moyens économiques de se procurer des aliments en quantité suffisante. Mais on peut se demander si « la sécurité alimentaire » en soi est un concept utile pour l'aide au développement et pour les politiques nationales ou si elle doit être davantage liée à de nouvelles approches (par exemple le développement décentralisé, la réforme agraire, l'accès au crédit, les nouvelles politiques d'aide privilégiant l'appropriation locale, etc.) et à une action générale de réduction de la pauvreté. Si la question de l'aide alimentaire retient de plus en plus l'attention c'est en raison de diagnostics erronés reliant la faim à des pénuries vivrières, qui sous-estimaient complètement l'importance des conflits, le mauvais fonctionnement des marchés, la montée de la pauvreté, la mauvaise gestion ou la négligence de l'agriculture, des règles commerciales internationales inévitables et les menaces que constituent le Sida et le changement climatique⁷⁷.

Enfin, les *institutions et les dispositions institutionnelles* jouent un rôle critique dans une approche de la question de la sécurité alimentaire centrée sur les modes et moyens d'existence, étant donné que ces institutions déterminent le type d'accès que les ménages (et les individus) ont à différents types de capital. Le *Sommet mondial de l'alimentation* en 1996 avait bien souligné l'importance d'un « environnement politique, social et économique favorable » susceptible de conduire à une « sécurité alimentaire viable à terme ». Les institutions ont un rôle déterminant à jouer dans la création d'un tel environnement. On pense à plusieurs types d'institutions : les institutions (*coutumières*) qui déterminent comment les droits d'un groupe à une ressource donnée sont en rapport avec ceux d'un autre groupe; les institutions (*ministères techniques*) qui définissent formellement les dispositions locales concernant l'utilisation optimale des ressources et des services; les institutions (*société civile*) qui permettent aux groupes d'intérêt de participer pleinement aux décisions sur les conditions concernant l'accès aux ressources et leur

utilisation; et enfin, encore les institutions (*collectivités locales*) qui peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage dans la coordination d'ensemble et la définition des modèles différentiels selon les différentes catégories sociales.

ÉVALUATION ET SUIVI DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Les méthodes *d'analyse rapide* peuvent aider à déterminer la situation de groupes sociaux plus ou moins larges. Les résultats de ces analyses peuvent offrir non seulement d'utiles aperçus (sur les modes et moyens d'existence locaux et sur l'identité de ceux qui sont dans une situation alimentaire précaire, voir Encadré 11), mais servent également à définir des mesures précises en faveur de la sécurité alimentaire. Le caractère indiqué de ces méthodes, dans un cas donné, dépend du degré de précision requis, des caractéristiques de la population étudiée, de l'aptitude des enquêteurs et de divers autres aspects⁷⁸.

ENCADRÉ 11 : QUI SONT LES GROUPES VULNÉRABLES AUX CRISES VIVRIÈRES ET À L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE?

Des travaux récents ont permis de déterminer trois groupes en situation alimentaire précaire en Afrique :

1. Un groupe assez large de populations rurales ayant peu d'actifs, qui exploitent la terre mais sont souvent aussi des acheteurs nets d'aliments. Ces groupes n'ont pas suffisamment de ressources pour produire les aliments dont ils ont besoins ou pour générer un revenu leur permettant d'acheter les aliments qui leur manquent. Ce groupe englobe un nombre disproportionné de ménages dirigés par des femmes et de ménages touchés par les conflits ou par de graves crises environnementales.
2. Des paysans sans terre, dont le nombre ne cesse d'augmenter en Afrique. Les ménages qui n'ont pas de terre sont presque entièrement dépendants des marchés du travail ou de systèmes traditionnels d'échanges basés sur les relations de parenté pour obtenir un revenu et des aliments.

ENCADRÉ 11 : suite

3. Des ménages urbains dont plusieurs membres sont en chômage ou plus fréquemment sous-employés. Ces groupes, ordinairement, sont peu instruits et n'ont pas de formation professionnelle, et sont souvent réduits à un emploi temporaire.

Jayne et al., 2005

Dans le cas précis de l'Afrique australe, les groupes qui doivent être considérés comme vulnérables aux crises alimentaires comprennent ceux :

- Dont le revenu est faible et qui ne peuvent épargner, accumuler des actifs, s'assurer ou entretenir des relations sociales et avoir un comportement civique qui leur permettrait de prétendre à une aide mutuelle ou à l'assistance des pouvoirs publics (cela suppose le paiement d'impôts et l'obtention d'une assurance nationale);
- Qui vivent dans des zones affectées par des cataclysmes naturels extrêmes et fréquents, par exemple les zones arides et semi-arides, les flancs de colline instables, etc.;
- Ceux qui vivent dans des sociétés ou des États où les conflits, la discrimination, l'instabilité des marchés et des changements brutaux de politique se produisent fréquemment;
- Ceux dont le revenu dépend d'activités particulièrement exposées à divers risques;
- Ceux qui sont handicapés ou immobiles et ne peuvent donc mener certaines stratégies de survie;
- Ceux qui ne peuvent faire valoir leurs droits à prestations sociales du fait d'une discrimination ou qui pour d'autres raisons sont empêchés de prendre des mesures de survie. En d'autres termes, ceux dont les droits sont *bafoués*.

Voir FFSSA, 2004, p.6

Une *étude référentielle plus exhaustive* devrait présenter des données désagrégées en fonction du système de production, du sexe, de l'âge, du groupe socio-économique et des moyens d'existence, et donner une présentation dynamique de la réalité (les conditions concernant l'accès aux ressources et leur utilisation des ressources, la dynamique et le volume des stratégies d'adaptation, de survie et d'investissement, etc.).

Par exemple, des évaluations de la vulnérabilité entreprises à l'occasion des récentes crises alimentaires en Afrique australe ont confirmé l'étendue des comportements de survie qui peuvent être observés dans d'autres régions et en d'autres circonstances⁷⁹. Au niveau du ménage, ces stratégies comprennent entre autres : une réduction des dépenses consacrées à des articles non alimentaires, le remplacement de certains aliments par d'autres (le manioc à la place du maïs), la préparation moins fréquente de repas moins abondants, l'utilisation d'aliments pour payer une main-d'œuvre occasionnelle, la collecte et la consommation en proportions plus importantes d'aliments fournis par la faune ou la flore sauvages, la limitation de la participation aux réseaux sociaux et la réduction des dépenses sociales; la vente accrue de bétail (y compris d'animaux productifs), le retrait des enfants de l'école, la prostitution, surtout celle des jeunes femmes, et l'emprunt auprès de prêteurs privés à des conditions très défavorables.

Le suivi est un élément majeur et complexe des initiatives de sécurité alimentaire, car les relevés à faire doivent se situer à différents niveaux – au niveau national, régional et local, ainsi qu'au niveau de la communauté, du ménage ou même à l'intérieur du ménage. On met de plus en plus l'accent sur le fait qu'un indicateur unique ne saurait être appliqué à tous les niveaux ou à toutes les situations.

La sécurité alimentaire ne peut être mesurée isolément ou au moyen d'indicateurs quantitatifs simplistes tels que les crises alimentaires passées et présentes. Des moyens de mesure plus détaillés sont nécessaires, visant les perceptions locales et la sécurité des moyens d'existence, mais aussi les actifs, le capital et les capacités. En d'autres termes, les meilleurs indicateurs pour un suivi efficace et pertinent de la sécurité alimentaire d'un ménage sont ceux qui portent sur ses actifs, ses activités et ses stratégies, et non pas seulement sur les modèles de consommation et le nombre de calories absorbées.

Cependant, les méthodes actuellement utilisées pour mesurer l'insécurité alimentaire ne reflètent pas la nature multidimensionnelle du phénomène, ne tiennent pas compte des différents niveaux auxquels il se produit ou n'appliquent pas différentes approches et méthodologies.

7 Conclusion et vue d'ensemble

L'approche « des moyens d'existence sécurisés » souligne le fait que la sécurité alimentaire (classiquement considérée comme la quantité d'aliments consommés, leur qualité nutritionnelle et la continuité de l'accès aux aliments dans le temps) est seulement un des résultats souhaités des stratégies des ménages (à noter que cette approche est également connue sous le nom de « approche par les actifs », étant donné qu'elle privilégie les stratégies ou activités des ménages pour accroître leurs actifs et assurer leur subsistance). Il faut aussi noter l'importance des différentes formes d'actifs et de capital et parallèlement, les défaillances accumulées à long terme, qui font que certains sont plus vulnérables et donc moins sécurisés que d'autres par rapport à l'alimentation⁸⁰.

Cette approche met en avant un meilleur accès à l'éducation, la santé et l'eau, la sécurité foncière, l'acquisition de titres fonciers, l'accès à la tech-

La sécurité alimentaire doit être considérée comme un élément important d'un paradigme d'existence durable plus global.

nologie et aux services d'animation, à la communication et au crédit, autant d'éléments indispensables pour que les ruraux pauvres accroissent leur revenu et assurent en fin de compte leur sécurité alimentaire. Pour généraliser la croissance et réduire la pauvreté, les politiques à suivre doivent donc

chercher à accroître l'accès aux actifs.

L'avantage de cette approche est que, en montrant bien la nécessité de mieux comprendre *tous* les facteurs qui déterminent les moyens d'existence, pour accroître la disponibilité des produits alimentaires et leur utilisation, elle aide à dégager un ensemble de facteurs systémiques et de circonstances pratiques affectant l'insécurité alimentaire d'une façon qui puisse contribuer au choix des politiques⁸¹.

En dégageant une image complexe de la situation locale et en recensant les éléments moteurs locaux de la croissance (voir Encadré 12), cette approche montre que « les raisons qui font que certains ménages ne parviennent pas à assurer leur alimentation sont liées à la façon par laquelle des systèmes d'existence ont évolué et se sont adaptés ou ne se sont pas adaptés aux difficultés suscitées par l'environnement physique et économique, et notamment à des chocs graves tels que la sécheresse. La sécurité alimentaire est ainsi utilement considérée comme un important élément des modes d'existence durables⁸². »

ENCADRÉ 12 : LES ACTIFS COMME ÉLÉMENTS MOTEURS DE LA CROISSANCE

« L'approche basée sur les actifs constitue un cadre conceptuel approprié pour organiser la réflexion sur la situation des ménages ruraux pauvres ... et pour dégager les éléments moteurs d'une croissance qui réduirait la pauvreté. Cette démarche examine les liens existant entre l'ensemble des actifs productifs, sociaux et topiques des ménages, la politique suivie, le contexte institutionnel et les risques, leur comportement tel qu'il est exprimé dans les stratégies d'existence qu'ils adoptent, et les situations résultantes, en termes de bien-être. Pour que la croissance économique réussisse vraiment à réduire la pauvreté de façon durable, il est essentiel de mieux comprendre cet ensemble d'actifs des ménages pauvres et comment ces actifs interagissent avec le contexte, pour déterminer la sélection par les ménages de leurs stratégies de vie, ce qui, à son tour, détermine leur bien-être. »

« Les éléments moteurs de la croissance sont donc les actifs et les combinaisons d'actifs nécessaires pour que différents types de ménages, dans différents emplacements géographiques, tirent parti des possibilités économiques et améliorent avec le temps leur bien-être. Ces actifs apportent une contribution relative variable à différentes combinaisons d'actifs productifs, sociaux et topiques ... pour aider les ménages pauvres à profiter des perspectives offertes par une croissance réductrice de pauvreté. » De ce fait, en « examinant le rôle des actifs dans la réalisation des objectifs de développement, il est possible d'orienter les réformes et les investissements d'une façon qui ait des effets durables sur la réduction de la pauvreté ».

Source : Siegel, 2005

Il faut donc mettre l'accent sur la diversité des moyens d'existence et les conditions systémiques qui limitent l'aptitude des pauvres à sortir de la pauvreté, en accroissant, par exemple, la productivité agricole ou la sécurité alimentaire⁸³. À ce sujet, il est indispensable, pour concevoir une bonne politique, de déterminer *ce qui fonctionne* réellement à niveau des communautés où une réaction positive est en cours et d'utiliser au mieux les enseignements dégagés par les innovations locales et savoir *ce qui fonctionne, où et pourquoi*⁸⁴.

Ainsi, les modes d'existence ne pourront être viables à terme que si :

- Les *institutions* qui régissent ces moyens de subsistance sont favorables : il faut non seulement refondre éventuellement les politiques des pouvoirs publics et les interventions des donateurs ou des ONG, mais également adopter au niveau des collectivités locales des règles et des normes sur des questions précises telles que la gestion des ressources communes, la transparence et la redevabilité (ou l'obligation de rendre compte) des organes locaux de planification et de budgétisation et des processus de décision, le contrôle et l'affectation des ressources entre hommes et femmes ou entre jeunes et vieux, la prévention et la gestion des conflits, le soutien au développement économique local, ou encore le rôle du secteur privé.
- Les conditions sociales, politiques et institutionnelles permettent effectivement aux ménages de constituer leurs moyens d'existence à l'aide des ressources fournies par les différentes sortes de capital disponibles. Les stratégies locales sont multiples, dynamiques et déterminées par les choix que font les acteurs en fonction de leurs ressources et de leurs contraintes⁸⁵.

Il ne peut y avoir de développement social et économique durable, au niveau local, sans un secteur privé robuste, résilient et actif.

Appendice de la Partie II

TYPES DE MÉNAGES ET STRATÉGIES LOCALES

À l'aide de l'exemple de la population agricole et agropastorale du district de M. dans le Nord de la Tanzanie, le Tableau 13 ci-après applique la méthodologie MAP pour distinguer trois principales catégories de ménages ruraux : les ménages pauvres ou très pauvres, les ménages pauvres mais résilients, les ménages nantis ou riches.

Chaque catégorie de ménage a sa propre combinaison d'actifs et adopte diverses stratégies ou activités de subsistance, en fonction de ses capacités. Les stratégies potentielles de développement ne sont pas uniformes et doivent être adaptées à chaque catégorie de ménage pour réduire leur *vulnérabilité*, crises économiques et vivrières, *améliorer leur résilience* ou *renforcer leurs capacités*.

Indirectement, ces tableaux offrent des indicateurs essentiels pour suivre la pauvreté ou le bien-être des différentes catégories de ménage.

Il convient de noter que cette démarche est centrée sur les ménages et non pas sur les zones géographiques et ne distingue donc pas entre les zones à potentiel important et les zones à potentiel faible.

TABLEAU 13 : ACTIFS, STRATÉGIES ET MESURES VISANT À PROTÉGER LES MOYENS D'EXISTENCE (PAR TYPE DE MÉNAGE)

| Catégorie de ménage | Actifs naturels et physiques | Actifs humains et sociaux | Stratégies de vie | Mesures destinées à protéger les moyens d'existence |
|---|--|---|--|--|
| <p>1. Ménages pauvres ou très pauvres piégés dans un cercle vicieux de pauvreté et de misère</p> <p>Dans les zones étudiées, ces ménages représentent 50 à 75 % de la population totale.</p> <p>Ces ménages ont des perspectives médiocres ou très médiocres d'ascension sociale</p> | <p>Petites parcelles dispersées de terre fragile ou de mauvaise qualité (obtenues principalement par le biais d'héritages)</p> <p>Érosion régulière du capital par la vente de terre ou de cheptel</p> <p>Utilisation limitée d'intrants agricoles (engrais chimiques ou semences améliorées) faute d'argent, en raison de l'éloignement des zones habitées ou du désintérêt des commerçants</p> | <p>Niveau faible ou très faible d'éducation des membres du ménage</p> <p>Faiblesse du <i>capital social</i>, c'est-à-dire faiblesse de l'intégration dans les réseaux civiques et les groupes de soutien social communautaire (à cause d'un faible investissement social on n'obtient pas beaucoup d'appui des autres membres de la communauté)</p> | <p>L'essentiel de la production vivrière familiale est réservée à l'autoconsommation mais une proportion importante des récoltes peut être vendue dans des conditions défavorables (<i>ventes de détresse</i>) au moment de « la soudure » pour satisfaire d'urgents besoins monétaires</p> <p>Les membres du ménage cherchent des <i>emplois agricoles ou non agricoles salariés</i> dans les zones rurales ou pratiquent l'exode rural <i>saisonnier</i> vers les villes</p> | <p>Les principaux <i>objectifs</i> de développement consistent à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Réduire la vulnérabilité du ménage aux crises écologiques et alimentaires récurrentes ■ Interrompre l'érosion graduelle du capital des ménages (y compris son capital social) ■ Fournir des services et des intrants agricoles (notamment par des subventions agricoles ciblées) ■ Soutenir progressivement des stratégies de gestion <i>ex-ante</i> viables à terme |

| Catégorie de ménage | Actifs naturels et physiques | Actifs humains et sociaux | Stratégies de vie | Mesures destinées à protéger les moyens d'existence |
|---|--|--|---|--|
| <p>Leur vulnérabilité aux crises alimentaires est grave ou chronique (l'alimentation est assurée trois à six mois de l'année seulement)</p> | <p>Pas d'électricité, pas de systèmes d'adduction d'eau, pas de lignes de téléphone, pas de téléphones mobiles.</p> <p>Aucune capacité d'épargne</p> | <p>Participation à des <i>organisations territoriales/ résidentielles</i> en fonction de valeurs culturelles et normes sociales communes; cependant, le manque de capital empêche le ménage de participer à des activités économiquement utiles dans le cadre de <i>d'unités d'action collective</i></p> <p>Pas d'accès au crédit (à cause de manque de confiance et de garanties)</p> | <p>Adoption des <i>stratégies de vie ex-post</i> (ou <i>stratégies restrictives</i>) visant simplement à assurer la survie et à éviter la misère totale. Il peut s'agir de la vente de capital productif (vente de terre ou de bétail productif), du retrait des enfants, surtout des filles, de l'école, de la réduction de la quantité et de la qualité des repas familiaux, de l'emprunt auprès de prêteurs, de la collecte d'aliments venant de la faune ou de la flore sauvages, d'activités illégales, etc.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Relever les revenus ruraux par des activités économiques non agricoles (pour réduire la vulnérabilité locale par la création de sources de revenu diversifiées) ■ Distribuer des transferts sociaux : aider les petites unités d'action collective (microentreprises embryonnaires). ■ Protection sociale : méthodes à forte intensité de main-d'œuvre (pour la construction et l'entretien des grands équipements, la fourniture de services environnementaux, l'assainissement, le ramassage des ordures, la production de matériaux de construction locaux améliorés, etc.) pour engendrer des revenus) |

TABLEAU 13 : suite

| Catégorie de ménage | Actifs naturels et physiques | Actifs humains et sociaux | Stratégies de vie | Mesures destinées à protéger les moyens d'existence |
|--|--|--|--|---|
| <p>2. Ménages pauvres mais résilients qui risquent de tomber dans la pauvreté mais aussi qui peuvent gravir l'échelle socioéconomique</p> <p>Dans les zones pauvres étudiées, ces ménages représentent entre 25 et 35 % de la population totale</p> <p>La production vivrière couvre de 8 à 10 mois de consommation (chiffre qui tombe à 5-7 mois durant les années déficitaires)</p> | <p>La superficie moyenne par ménage est estimée à 1 ha environ, les parcelles sont distribuées sur de vastes zones (dans des zones agroécologiques à potentiel modéré ou élevé)</p> <p>Les parcelles sont obtenues par héritage ou par acquisition</p> <p>L'utilisation d'intrants agricoles est limitée ou faible (faute de disponibilité ou en raison de la montée des prix)</p> | <p>Niveau modeste d'éducation des membres du ménage</p> <p><i>Capital social</i> faible ou modeste (intégration dans des réseaux civils et dans des groupes de travaux communautaires)</p> <p>Le capital social (sécurité civile, soutien social, etc.) peut augmenter grâce à l'intégration progressive du ménage dans des réseaux sociaux plus ou moins dynamiques (ce qui exige aussi un certain investissement social)</p> | <p>Adoption de « <i>comportements de survie</i> » ou de « <i>stratégies de gestion du risque ex-ante</i> ». Cela comprend la création progressive de capital pour voir venir les événements incertains, diversification des activités agricoles et non agricoles, accumulation d'actifs, création de réserves alimentaires, constitution d'épargne et participation à des réseaux sociaux, mise en culture de variétés résistant à la sécheresse, achat de bétail.</p> | <p>Les principaux objectifs de développement consistent à:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Encourager l'endurance et la résilience du ménage, ■ Renforcer la diversification de l'économie du ménage ■ Fournir des services et des intrants agricoles ■ Créer des emplois et constituer progressivement des capacités et des compétences techniques ■ Renforcer les <i>stratégies de gestion préalable du risque</i> (possibilités de commercialisation dans le secteur des petits exploitants) |

| Catégorie de ménage | Actifs naturels et physiques | Actifs humains et sociaux | Stratégies de vie | Mesures destinées à protéger les moyens d'existence |
|--|--|--|---|--|
| <p>Différentes strates ou sous-catégories (en fonction de la qualité et du volume des actifs et du niveau d'éducation des membres du ménage)</p> <p>Seule une faible proportion de ces ménages remplissent les conditions permettant une ascension sociale</p> | <p>La productivité agricole est modérée ou faible et les rendements sur travail sont modérés</p> <p>Location ou propriété de bicyclette, de charrette ou même de voiture (pour des activités génératrices de revenu)</p> <p>Capacité d'épargne limitée</p> | <p>Utilisation de certaines garanties pour avoir accès au crédit</p> | <p>Une proportion notable de la production du ménage est autoconsommée. Participation modeste ou importante à des transactions marchandes (60 à 70 % de la production vivrière peut être vendue, s'ajoutant à la vente de produits commerciaux tels que le coton).</p> <p>Diversité des stratégies de survie et d'adaptation, qui offrent une certaine <i>résilience</i></p> <p>Participation modeste à des partenariats public-privé reposant sur des groupes communautaires participant à une filière de production</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Soutenir les industries de transformation à valeur ajoutée ■ Fournir des connaissances spécialisées pour la gestion et le commerce ■ Communiquer une information sur les marchés ■ Assurer l'accès aux équipements et services sociaux ■ Soutenir les partenariats public-privé au niveau local ■ Soutenir la production en amont et en aval et les liens de commercialisation (qui ont un important effet multiplicateur) ■ Élargir l'accès aux « capitaux à risque » |

TABLEAU 13 : suite

| Catégorie de ménage | Actifs naturels et physiques | Actifs humains et sociaux | Stratégies de vie | Mesures destinées à protéger les moyens d'existence |
|--|--|---|---|---|
| <p>3. Ménages nantis ou relativement riches, participant plus ou moins aux marchés et impliqués dans les entreprises semi-commerciales familiales</p> <p>Dans les zones pauvres étudiées, ces ménages ne représentent pas plus de 10 % de la population totale</p> <p>Modestes possibilités d'ascension sociale</p> <p>Différenciation en sous-catégories (selon la qualité et le volume des actifs, le niveau d'instruction des membres du ménage et la participation à des réseaux utiles, etc.</p> | <p>Vastes propriétés foncières (dans des zones facilement accessibles et avec des sols fertiles)</p> <p>Terres acquises surtout par achat (investissement)</p> <p>Propriété et utilisation productive de voitures et de camions</p> <p>Importante utilisation de main-d'œuvre salariée</p> | <p>Niveau relativement élevé d'éducation des membres de ces ménages (surtout les jeunes)</p> <p>Capital social considérable, qui s'accroît grâce à une stratégie d'investissement social, modéré ou élevé</p> <p>Relations de patronage dans un réseau de clientèle, d'où des avantages politiques utiles</p> | <p>Niveau modeste ou élevé ou très élevé de sécurité des moyens d'existence grâce à l'interdépendance d'activités agricoles et non agricoles</p> <p>Stratégie de croissance complexe impliquant des investissements dans des entreprises, la pêche, l'agro-industrie, la transformation des aliments, etc. par un cercle vertueux d'accumulation</p> <p>Choix d'une économie diversifiée, entraînée par le marché, où l'agriculture et l'élevage ne sont pas les seuls éléments moteurs de la croissance économique ni même les plus importants</p> | <p>Les principaux <i>objectifs</i> de développement, pour ces ménages, consistent à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Soutenir les petites et moyennes entreprises en planifiant et en créant des infrastructures physiques ■ Créer des réseaux offrant un accès régulier aux services bancaires ■ Encourager des techniques productives donnant des rendements plus élevés aux prix à la production existants ■ Favoriser différentes formes de partenariats public-privé (entreprises qui participeraient à la fourniture de services indispensables aux ménages pauvres) ■ Fournir des informations régulières sur les marchés et leurs tendances (par des moyens appropriés, notamment l'administration en ligne) |



Le développement ne commence pas avec les biens; il commence avec les gens et leur éducation, organisation et discipline. Sans ces trois éléments, les ressources restent latentes, non exploitées, potentielles.

E.F. Schumacher, 1973 *Small is Beautiful, Economics as if People Mattered*



L'évolution de l'économie entraînait une véritable révision des valeurs sociales

Marc Bloch, 1939 *La société féodale. La formation des liens de dépendance*



PARTIE III :

Les collectivités locales et la sécurité alimentaire



La partie III examine le rôle moteur des *collectivités locales* dans la conception, la planification et la mise en oeuvre d'une approche complète visant à sécuriser les modes d'existence locaux et, en fin de compte, améliorer la sécurité alimentaire. Le rôle des collectivités locales

dans des activités productives est forcément limité ; par ailleurs, les autorités locales n'ont pas les compétences techniques voulues pour organiser et appliquer un large ensemble d'activités. Cependant, les collectivités locales constituent des *institutions englobantes* qui peuvent non seulement encourager des initiatives au niveau local d'intervention, mais aussi promouvoir les partenariats, la coordination et la mise en cohérence entre les acteurs institutionnels locaux.

Les collectivités territoriales peuvent jouer un rôle de catalyseur transversal dans deux domaines majeurs au niveau local, à savoir *l'environnement* et *l'économie*. A condition d'être bien intégrées, un large éventail d'activités dans ces deux domaines pourrait avoir un effet majeur sur les actifs, les stratégies et les activités concernant les modes et moyens d'existence, et donc sur la sécurité alimentaire.

8 Les collectivités territoriales et le développement local

Deux perspectives sur la sécurité alimentaire sont habituellement retenues au niveau national : la *perspective géographique*, qui divise un pays en un certain nombre de zones correspondant aux circonscriptions administratives (provinces ou départements, arrondissements), et la *perspective fonctionnelle*, qui retient des sous-groupes de population spécifiques (ceci est particulièrement important non seulement pour les systèmes des connaissances et d'information,⁸⁶ mais aussi pour la planification de mesures les plus adéquates).

Il y a aussi une troisième perspective qui allie les éléments des deux premières et permet aux acteurs locaux, dans des limites socio-territoriales précises et sous la *direction d'administrations locales légitimes et démocratiquement élues*, de concevoir, planifier et mettre en oeuvre une démarche complète visant à sécuriser les moyens de vie et, en fin de compte, à réaliser ainsi un certain degré de sécurité alimentaire.

Dans nombreux pays d'Afrique, dans le cadre de la démocratisation et de la décentralisation des systèmes (en vertu de la responsabilisation aux acteurs locaux) et l'établissement de cadres juridiques et de nouvelles tendances à la privatisation, une autorité grandissante (à la fois pouvoir administratif et

Une réduction soutenue de la pauvreté exige non seulement une croissance équitable mais également l'attribution de pouvoir politique aux pauvres.

ressources financières) est déléguée aux collectivités locales. Parallèlement, on souligne de plus en plus le rôle important des institutions communautaires, le secteur privé, la société civile et des groupes d'usagers en appui à l'économie locale. Cependant, il est admis aussi que si cette nouvelle orientation politique offre peut-être aux pauvres des possi-

bilités plus larges de s'exprimer politiquement, elle risque aussi d'approfondir les inégalités et, en l'absence d'organisations démocratiques capable de rendre compte de leurs actions, d'étouffer la voix des pauvres.

La décentralisation affecte un nombre important de domaines essentiels liés au développement social et économique local par le canal des principes essentiels de la bonne gouvernance⁸⁷ :

- *Subsidiarité* : il s'agit du transfert efficace d'attributions spécifiques aux acteurs locaux ; les activités étant organisées et réalisées au niveau

Les approches communautaires très décentralisées, avec une forte implication du secteur privé, présentent sans doute le potentiel le plus grand d'éviter les difficultés liées à la coordination et l'exécution des programmes multisectoriels.

Gillespie. 2006

le plus proche de la base, en fonction de l'avantage comparatif de chaque niveau institutionnel (selon ce principe, une autorité supérieure n'intervient que si une autorité inférieure ne peut pas agir ou si elle a clairement démontré son incapacité d'agir). L'hypothèse de travail est que les administrations locales seront sans doute plus conscientes

des priorités locales et de la situation d'insécurité alimentaire des ménages, et seront donc en mesure de prendre les mesures voulues.

- *Complémentarité* : la façon qu'a chaque niveau institutionnel d'opérer dans un domaine particulier et conformément à ses propres responsabilités tout en étant en rapport étroit avec les autres niveaux.
- *Équité* : reconnaissance des disparités et différences régionales et refus de donner des avantages à certaines zones géographiques dont les ressources naturelles sont riches ou potentiellement riches et permettent donc d'entretenir des moyens d'existence plus sûrs et de bénéficier d'un niveau de sécurité alimentaire plus élevé.

Conformément aux principes d'une stratégie de développement économique fondée sur le marché, le rôle direct des collectivités locales dans les activités productives est limité. Par ailleurs, ces collectivités n'ont pas les connaissances spécialisées techniques nécessaires pour planifier et mettre en oeuvre tout un ensemble d'activités diverses (que le secteur privé serait mieux placé pour entreprendre). Cependant, leur légitimité et leur responsabilisation donnent aux collectivités locales des avantages comparatifs évidents. Elles peuvent rapprocher de façon cohérente le niveau des décisions de ceux qui sont affectés par elles.

ENCADRÉ 14 : LA DÉMOCRATIE ET LA DÉCENTRALISATION FONT-ELLES PROGRESSER LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN?

« La gouvernance démocratique est précieuse en soi. Mais elle peut également faire progresser le développement humain, pour trois raisons : d'abord, la liberté politique et la participation aux décisions qui affectent l'existence sont des droits fondamentaux : ces libertés font partie du développement humain en soi ... deuxièmement, la démocratie aide à protéger les citoyens des catastrophes économiques et politiques telles que les famines et la dérive vers le chaos. Les démocraties contribuent aussi à la stabilité politique, en ouvrant l'espace à l'opposition politique et à la remise du pouvoir. Troisièmement, la gouvernance démocratique peut déclencher des cercles vertueux du développement – les libertés politiques donnant aux citoyens la faculté d'exiger l'adoption de politiques susceptibles d'élargir les perspectives sociales et économiques, et étant donné que les débats ouverts aident les communautés à déterminer leurs priorités. »

PNUD, 2002

« La décentralisation peut être un outil puissant pour rapprocher le niveau des décisions de ceux qui sont affectés par elles. Cela peut renforcer les liens et l'exercice des responsabilités, entre les dirigeants et les citoyens – les administrations locales sont potentiellement tenues de répondre aux demandes locales. Cela peut également renforcer les liens entre les dirigeants et les fournisseurs de biens et services – les administrations locales sont potentiellement mieux préparées à surveiller ces fournisseurs. Mais il ne faut pas se faire une image idéalisée des administrations locales. Comme les autorités nationales, elles sont vulnérables à la captation – et cela est sans doute plus facile aux élites locales, au niveau local ».

Banque mondiale, 2004

De façon générale, les réformes lancées et appliquées par le secteur public peuvent avoir un énorme impact sur les moyens d'existence locaux, notamment par un soutien cohérent au secteur agricole, l'appui aux marchés intégrés et fonctionnels, la création d'un climat favorable aux investissements, la fourniture d'infrastructures économiques et de services sociaux. Les réformes de la politique suivie peuvent avoir des effets sur l'économie des ménages en modifiant le contexte de l'activité et en renforçant le potentiel générateur de revenu de leurs actifs : l'investissement peut ajouter de nouveaux actifs ou accroître l'efficacité de ceux qui existent déjà et ainsi améliorer la capacité des ménages de faire face au risque⁸⁸.

Bien que l'agriculture relève du secteur privé, c'est une activité qui, plus que toutes les autres, dépend d'une bonne gouvernance, d'*investissements publics appropriés* et d'une *politique publique* bien conçue. Cela sera le thème principal du prochain rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde, 2008 (à paraître en 2007), qui portera sur « Agriculture et Développement ». Les activités du secteur privé à elles seules sont peu susceptibles de permettre d'atteindre des objectifs environnementaux. Les caractéristiques du secteur agricole, sa dispersion spatiale et son isolement, l'absence d'actifs susceptibles de garantir des emprunts et la vulnérabilité aux chocs climatiques entraîne un alourdissement des coûts de transaction et engendre des risques et de fréquentes défaillances des marchés. Pour ces raisons, le secteur public a généralement un rôle plus grand à jouer dans l'agriculture que dans d'autres secteurs de l'économie, en particulier aux premières phases du développement. Le rapport montrera que les politiques de l'État doivent se concentrer sur la mise en valeur des nouvelles possibilités de croissance qui s'offrent à l'agriculture d'une part et, de l'autre, celles des possibilités qu'offrent les autres secteurs de l'économie d'aider les ruraux à sortir de l'agriculture⁸⁹.

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES COMME INSTITUTIONS ENGLOBANTES

Les collectivités territoriales doivent être considérées comme des *institutions englobantes* qui non seulement soutiennent la planification locale, mais également encouragent une bonne gouvernance, les partenariats, la coordi-

Les élus locaux ne peuvent mener une action efficace que s'ils encouragent activement une implication authentique de tous les acteurs publics et privés locaux dans les prises de décision.

nation et la mise en cohérence entre tous les acteurs institutionnels locaux, en particulier les services des ministères techniques, les organisations locales et le secteur privé, ainsi que la communauté des donateurs. La croissance du secteur privé peut être stimulée ou au contraire paralysée par

des décisions des pouvoirs publics au niveau local, qui peuvent améliorer la conjoncture locale et contribuer notablement à la croissance du secteur privé en réduisant les obstacles que le secteur public peut mettre à l'activité économique et en facilitant l'investissement et les services publics au profit des secteurs visés⁹⁰.

Puisque la pauvreté est souvent le résultat de l'inégalité entre les régions ou les localités au profit desquelles des pouvoirs sont dévolus, les autorités décentralisées peuvent garantir une *représentation plus équitable* des zones défavorisées dans les systèmes nationaux et assurer une *répartition plus juste des ressources* entre les diverses régions du pays⁹¹. Dans ce contexte, et comme

la réponse aux pénuries alimentaires ne privilégie plus l'aide d'urgence, mais un large ensemble d'options de développement, le rôle d'un système de planification décentralisée devient crucial⁹².

L'efficacité des autorités locales, sur le plan de *l'allocation des ressources et de leur mise en œuvre productive*, est un moyen important de concrétiser, dans la situation sociale, économique et culturelle locale, les grandes orientations de la politique de la réduction de la pauvreté.

Les États fortement centralisés ont du mal à répondre avec souplesse et efficacité aux crises vivrières locales. Par contre, les collectivités locales sont mieux placées pour mobiliser les énergies afin de réaliser les *objectifs du Millénaire pour le développement* – processus connu comme *localisation des OMD*. Les autorités décentralisées parviennent mieux non seulement à trouver des solutions appropriées aux problèmes locaux mais aussi à adapter des schémas conçus à des niveaux plus élevés de la hiérarchie aux conditions et besoins propres à leur circonscription (en ayant recours au savoir-faire local et en conciliant ces besoins et conditions locaux avec des arrangements locaux souvent judicieux en matière de gestion des ressources et de réponse aux besoins)⁹³.

Dans une structure de gouvernance, les autorités locales n'agissent pas de manière autonome, mais sont tenues d'établir des *formes horizontales* de coopération avec les autres collectivités locales et de consulter les représentants locaux des ministères techniques. Ainsi, les décisions locales visant à faciliter les moyens d'existence durables dépendent de *réseaux étendus de relations d'interdépendance et d'action collective* impliquant les autorités locales responsables, les services techniques locaux, les chefs coutumiers en vertu de leur influence et rôle actif, et une société civile dynamique.

Cela contribue aussi à l'essor d'un modèle d'entreprise fondé sur la notion de chaîne de valeur⁹⁴.

Le *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation* souligne qu'il faut développer des processus de définition des politiques, de décisions législatives et de mise en œuvre qui soient démocratiques, transparents, fondés sur la participation, émancipateurs, répondant à l'évolution des circonstances et les plus susceptibles de réaliser la sécurité alimentaire viable pour tous. Enfin l'une des recommandations du Plan d'action est de *renforcer* les autorités locales dans les zones rurales et de les doter des ressources adéquates, de pouvoirs de décision et de mécanismes assurant la participation locale »⁹⁵.

Le développement économique profond de localités et régions dépend toujours de façon critique des interventions de l'État central. Cependant, les enseignements du passé montrent assez que la domination quasi exclusive de l'État central dans tous les domaines de la vie économique contribue au sous-développement des structures sociales et économiques locales⁹⁶. Le problème de la présence de l'État dans les collectivités rurales est que son influence est palpable mais imprévisible⁹⁷.

Les autorités locales (et autres organismes publics locaux) d'autre part peuvent exercer un *pouvoir de rassemblement* d'importance décisive, puisqu'elles peuvent convoquer les parties prenantes locales et encourager un processus économique plus cohérent, s'alimentant de lui-même, au niveau local⁹⁸.

Cependant, les responsables des collectivités locales se heurtent aussi à plusieurs contraintes majeures. Cela est dû au manque de précision de leurs attributions (notamment économiques), la faible institutionnalisation de leurs compétences en matière de développement social et économique, la précarité des mécanismes de reddition des comptes (à la fois vers le haut et vers le bas), et de façon générale une certaine ambivalence à propos de la question centrale du rôle de la démocratie dans la réduction de la pauvreté.

9 Les différents rôles des collectivités locales

Les collectivités locales peuvent être amenées à jouer un rôle catalyseur et transversal dans trois grands domaines, au niveau local : l'*environnement*, l'*économie* et la *protection sociale*. Diverses initiatives cohérentes et bien conçues peuvent avoir un effet considérable sur les actifs des ménages et sur leurs stratégies et activités de subsistance, et donc sur leur sécurité alimentaire.

a) Gouvernance environnementale locale

Les liens puissants entre pauvreté et environnement appellent à réfléchir aux besoins de ceux dont les moyens de vie dépendent des ressources naturelles et des services environnementaux⁹⁹. Les collectivités locales doivent

L'agriculture fait partie d'une utilisation plus large de l'espace et de la gestion des ressources.

soutenir les initiatives visant à *améliorer la gouvernance environnementale locale* (voir l'Encadré 15) et avoir la capacité de le faire. Avec la participation active de tous les acteurs locaux, ces initiatives peuvent contribuer à la réhabilitation, la protection et la gestion des ressources

naturelles (productives et renouvelables), accroître la productivité de ces ressources et améliorer les modèles d'utilisation de l'espace¹⁰⁰.

L'accélération d'une croissance favorable aux pauvres par une meilleure utilisation des ressources (*agriculture et environnement*) est une trajectoire susceptible de réduire la pauvreté et d'améliorer la sécurité alimentaire (OMD 1), étant donné que le problème agricole est souvent d'importance critique pour la réalisation des objectifs de l'environnement (OMD 7).

ENCADRÉ 15 : GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE LOCALE : DÉFINITION

La gouvernance environnementale locale traite de :

- La qualité, l'efficacité et l'efficience de la gestion environnementale des administrations locales, sa transparence et sa capacité de rendre compte de ses actions;
- La façon dont les attributions et les pouvoirs environnementaux sont exercés au niveau local;
- Le développement institutionnel, les cadres réglementaires et la création ou renforcement des capacités;
- L'ensemble de mesures techniques concernant l'eau, les sols, les forêts, les zones pastorales et les ressources halieutiques, en fonction des différents systèmes agro-écologiques.

Voir : Bonfiglioli, 2004

Une bonne gouvernance environnementale est essentielle pour développer, renforcer et consolider la démocratie dans les nations les plus pauvres, car c'est aussi la condition préalable à remplir pour que les pauvres puissent mieux valoriser leur environnement¹⁰¹. Les modèles et les institutions de gouvernance sont habituellement des facteurs d'importance critique pour déterminer comment les pauvres peuvent effectivement utiliser les écosys-

L'environnement et la gouvernance constituent des éléments essentiels de l'effort global d'atteinte des OMD

tèmes où ils vivent en fonction des exigences de leur existence : les politiques et les lois peuvent alors protéger les droits des pauvres, des institutions attentives peuvent promouvoir leurs intérêts et des initiatives appropriées peuvent améliorer leur utilisation des ressources. En méconnaissant l'importance des liens entre l'environnement et les moyens d'existence des populations rurales pauvres, les programmes de réduction de la pauvreté se sont bien souvent interdits de valoriser pleinement le potentiel des écosystèmes comme moyens de créer des richesses pour les pauvres. Le revenu tiré des écosystèmes (appelé *revenu environnemental*) peut constituer une première passerelle, indispensable, vers l'émancipation économique des ruraux pauvres¹⁰².

Des « mécanismes de transmission » spécifiques constituent les liens indispensables entre performance agricole (augmentation de la productivité en particulier) et la réduction de la pauvreté. De meilleures pratiques agricoles (concernant la fertilité des sols par exemple) peuvent ainsi avoir un impact direct et immédiat sur les revenus ruraux; de meilleures pratiques

d'utilisation des sols se traduisent par un abaissement des prix des denrées alimentaires aussi bien pour les citadins et pour les populations des zones rurales; le revenu agricole peut contribuer à la croissance et susciter des possibilités économiques dans le secteur non agricole; et l'agriculture stimule et entretient la transition économique, en favorisant une évolution vers un élargissement de l'activité manufacturière et des services¹⁰³.

b) Développement économique local

Les collectivités locales doivent s'impliquer sans réserve à soutenir un ensemble d'initiatives favorisant le développement économique local (DEL – voir l'Encadré 16) et avoir la capacité institutionnelle de le faire.

Le modèle du développement économique local concerne habituellement trois aspects : i) *Les initiatives de développement des localités* (planification et gestion d'ensemble du développement économique et physique d'une zone restreinte); ii) Un type de *développement économique communautaire qui soit attentif aux besoins des pauvres* (dans un contexte rural ou urbain) et iii) Le *développement des affaires* ou des entreprises, avec des initiatives cherchant à cibler et animer des petites et moyennes entreprises ou groupes d'entreprises¹⁰⁴.

ENCADRÉ 16 : DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL : DÉFINITION

Le *développement économique local* concerne :

- Le fait pour les populations d'une localité de travailler ensemble pour réaliser une croissance économique durable génératrice d'avantages économiques et d'améliorations de qualité de la vie de tous. (*Banque mondiale, 2004*)
- Un processus par lequel le secteur public, le milieu des affaires et le secteur non gouvernemental, ensemble, travaillent pour créer de meilleures conditions de croissance économique et de création d'emplois. (www.worldbank.org/urban/led)
- Un processus participatif par lequel les populations locales, les collectivités, la société civile et le secteur privé constituent différentes formes de partenariat et travaillent ensemble pour gérer les ressources locales et obtenir des ressources extérieures afin de stimuler l'activité commerciale locale (qui crée des emplois, développe l'entreprise et accroît les recettes publiques). (*Documentation FENU*)

L'effet conjugué de ces initiatives est d'accroître les revenus, de créer des emplois, de faciliter le bon fonctionnement des marchés (pour les producteurs et les consommateurs) et de favoriser la diversification de l'économie rurale¹⁰⁵. Ces initiatives ont également un impact direct sur la durabilité des moyens d'existence locaux et en fin de compte sur l'insécurité alimentaire des ménages pauvres¹⁰⁶.

La démarche axée sur le développement économique local part de plusieurs hypothèses. Par exemple, elle suppose que les investissements publics en infrastructures (construction de routes, adduction d'eau, et moyens de télécommunications) peuvent faciliter l'activité des entreprises locales, que l'amélioration d'un climat favorable aux entreprises locales peut avoir pour effet d'abaisser les coûts d'entrée et de diminuer les risques associés à la création d'entreprises; et qu'une meilleure adaptation de l'administration et l'introduction de mécanismes de redditions des compte de ses actions peuvent réduire la corruption et d'autres comportements, qui souvent paralysent l'activité du secteur privé¹⁰⁷.

Les marchés

Le développement économique local concerne surtout les marchés. Dans la croissance d'une économie de marché, des *marchés* fonctionnels des intrants agricoles, des produits agricoles et des marchandises transformées sont d'importance essentielle pour le développement économique local, surtout dans une vision de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la sécurité alimentaire.

Dans une économie peu développée, le marché implique deux processus étroitement liés : le développement des marchés et la croissance économique par ces mêmes marchés. Quand les marchés ne fonctionnent pas



Les écosystèmes dans lesquels fonctionnent les entreprises en économie de marché comprennent de nombreuses formes d'entreprise privées coexistant dans une relation symbiotique.

Nations Unies, 2004



normalement, ce sont des mécanismes non marchands qui doivent assurer un approvisionnement alimentaire à de prix abordable¹⁰⁸. Comme les marchés, à eux seuls, ne peuvent assurer la sécurité alimentaire, tous les niveaux de gouvernement doivent assumer des

rôles importants : par exemple, pour garantir l'exécution des contrats, l'application et le respect des normes de classement et de contrôle de la qualité des denrées, la préservation de la santé publique et de la sécurité et l'application de politiques crédibles et viables susceptibles de créer un environnement favorable à l'épargne et à l'investissement et de donner des incitations claires aux consommateurs et aux producteurs¹⁰⁹.

Le développement des marchés a de nombreuses conséquences pour la sécurité alimentaire, car ils facilitent la production vivrière des ménages, rendent possible, en indiquant des prix, l'échange de produits entre ménages, favorisent la production vivrière locale, permettent aux marchés vivriers de satisfaire la demande et génèrent les richesses (revenus et réserves) nécessaires pour importer des aliments dans la zone considérée¹¹⁰.

Climat des investissements

Le développement économique local suppose un environnement qui met en place et qui appuie des activités économiques appropriées. Les administrations publiques, à tous les niveaux, ont un rôle décisif dans cet aspect essentiel de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Les réformes qui améliorent le climat des investissements sont un moyen essentiel de stimuler la croissance économique – ce qui à son tour crée des possibilités d'emplois productifs et de revenus pour les pauvres. Ces réformes visent surtout à mettre en place une législation et une réglementation robustes qui encouragent la concurrence dans le secteur privé, renforcent la gouvernance, remédient aux inefficacités bureaucratiques et améliorent l'accès aux services financiers et infrastructures essentiels¹¹¹.

Un climat d'investissement sain fortement encourage les institutions communautaires, les très petits, petits et moyens entrepreneurs et les grandes entreprises et même les multinationales à réaliser des investissements productifs et à créer ainsi des emplois (voir Encadré 17). Le soutien apporté à des réseaux peut faciliter l'avènement d'un climat favorable à l'entreprise, où le tutorat et l'apprentissage sont encouragés et où les liens entre entreprises sont renforcés¹¹².

ENCADRÉ 17 : UN CLIMAT FAVORABLE AUX INVESTISSEMENTS

« Les politiques et le comportement de l'État jouent un rôle essentiel pour déterminer le climat des investissements. Si les pouvoirs publics ont une influence limitée sur des facteurs tels que la géographie, ils ont une influence beaucoup plus importante sur la sécurité des droits de propriété, les conceptions en matière de réglementation et d'imposition (à la frontière et à l'intérieur des frontières), la création d'infrastructures, le fonctionnement du marché financier et du marché du travail, et certains aspects de la gouvernance tels que la lutte contre la corruption. Améliorer les politiques et les comportements des pouvoirs publics qui déterminent le climat des investissements est un moyen d'encourager la croissance et de réduire la pauvreté ».

« Le climat des investissements reflète de nombreux facteurs locaux qui déterminent les entreprises à investir dans des activités productives, à créer des emplois et à se développer. Un climat favorable aux investissements n'est pas seulement un ensemble de conditions qui dégagent des profits pour les entreprises... il améliore la situation résultante pour l'ensemble de la société. Cela signifie que certains coûts et certains risques sont, comme il convient, à la charge des entreprises. Et la concurrence joue un rôle essentiel en stimulant l'innovation et la productivité et en faisant en sorte que les avantages résultant de l'amélioration de la productivité sont partagés avec les travailleurs et les consommateurs ».

Source : Extraits du Rapport sur le développement dans le monde, 2005

Les partenariats public-privé au niveau local

Enfin, le développement économique local concerne différentes formes de liens et de relations de partenariat entre le secteur public et le secteur privé (voir Encadré 18). À ce sujet, les administrations locales peuvent soutenir des *formes novatrices de partenariats public-privé, y compris*, par exemple les contrats de services, la délégation des attributions de gestion, les coentreprises ou les concessions¹¹³. Cela peut concerner par exemple le financement d'une aide à la construction, ou le cofinancement de la création d'infrastructures économiques telles que les routes, les ponts, les marchés, les abattoirs, les petits ports de pêche, les silos et greniers - en d'autres termes, les équipements qui facilitent la création d'actifs productifs et l'accès à ces actifs, et qui peuvent ainsi concourir à des stratégies de vie au niveau local.

En privilégiant la collaboration entre le secteur public et le secteur privé comme moyen de réaliser un objectif particulier, les partenariats public-privé cherchent à allier la préoccupation publique au sujet de l'équité aux principes, chers au secteur privé, d'efficacité, de rentabilité et d'adaptation aux besoins des consommateurs.

ENCADRÉ 18 : LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

« Les actions du secteur privé et les partenariats public-privé entrent dans deux catégories. Il s'agit de transactions commerciales animées par les incitations du marché, développées dans le cadre de l'activité industrielle ou de la stratégie commerciale d'une société privée, qui, néanmoins, ont de fortes conséquences pour le développement. Ou bien il s'agit d'efforts spécifiquement conçus pour être novateurs visant à appliquer les principes et démarches du secteur privé à des problèmes de développement. Dans une perspective différente, ces activités novatrices du secteur privé sont ou bien des interactions entre des entreprises privées pures ou elles se classent plus facilement dans la catégorie des partenariats public-privé ».

Source : Nations Unies, 2004

« Les partenariats public-privé sont souvent perçus comme une étape intermédiaire entre la privatisation intégrale et la nationalisation. Ils permettent aux pouvoirs publics de recourir aux ressources financières et humaines du secteur privé tout en conservant la propriété et le contrôle d'un actif. Cependant, les pouvoirs publics doivent être bien conscients que les partenariats public-privé ne sont pas une version "légère" de la privatisation. Ils nécessitent des capacités et un engagement de toutes les parties tout autant que la privatisation, ou d'autres formes encore de participation du secteur privé. »

Source : Thoenen, 2006

c) Protection sociale

Après l'environnement et l'économie, le troisième domaine où les collectivités locales peuvent mener des efforts approfondis pour sécuriser les modes et moyens d'existence locaux et donc l'accès à l'alimentation, n'est autre que la *protection sociale*. Les initiatives de protection sociale complètent les mesures environnementales et économiques car elles visent essentiellement à préserver les actifs productifs essentiels des ménages les plus pauvres, et

La protection sociale englobe tout un ensemble d'investissements publics cherchant directement à remédier aux risques, à la vulnérabilité et à la pauvreté chronique.

donc à permettre leur survie et la diversification de leur activité, et elles mettent en avant la justice sociale et la transformation des conditions sociales¹¹⁴. Comme on l'a noté à la première partie, la conception actuelle de la protection sociale va bien au-delà de la mise en place de filets de sécurité à l'intention de ceux qui sont en dessous

d'un certain niveau de revenu ou de subsistance pour aborder les causes beaucoup plus nombreuses de la vulnérabilité, du risque et de la misère qui peuvent frapper les pauvres¹¹⁵. Dans cette optique, la protection sociale a une dimension économique et c'est bien un moyen de stimuler la croissance économique. Une définition plus complète de la protection sociale (voir l'Encadré 19) tient compte de la diversité des moyens d'existence et des disparités entre ménages et communautés.

ENCADRÉ 19 : LA PROTECTION SOCIALE

« La protection sociale est un ensemble d'initiatives officielles ou informelles qui offrent : une assistance sociale à des individus et ménages extrêmement pauvres; des services sociaux à des groupes qui nécessitent des soins spéciaux ou, pour quelque autre raison, n'ont pas accès aux services publics de base; une assurance sociale qui protège l'individu contre les risques et les vicissitudes de l'existence matérielle; et l'équité sociale pour protéger l'individu contre des risques sociaux tels que la discrimination ou les sévices. »

Source : Devereux S. et Sabates-Wheeler R., 2004

La protection sociale peut être réalisée par des interventions sur le marché du travail, le versement de pensions, des fonds sociaux ciblés ou autres filets de sécurité de type classique (ces derniers sont de portée plus restreinte, car ils sont conçus pour aider uniquement les segments les plus pauvres de la population après une grave récession économique, une catastrophe naturelle, etc.). Trois types de mesures de protection sociale, au moins, peuvent être distingués, par intensité grandissante de l'intervention¹¹⁶.

- *Mesures de prévention*, qui cherchent directement à éviter aux pauvres de tomber dans la misère, en leur fournissant des incitations et des moyens. Il peut s'agir d'une autoassurance, par l'épargne, de transferts sociaux (voir Encadré 20), d'une aide à la gestion des risques liés aux revenus, de programmes générateurs d'emploi à forte intensité de main-d'œuvre (voir Encadré 21), d'un soutien à un partage local des risques, et de l'introduction de produits d'assurance adaptés aux pauvres.
- *Mesures de protection*, qui offrent une protection sociale assez large à des groupes économiquement vulnérables (par exemple, assurance sociale et divers filets de sécurité), garantissent des secours contre la misère, pour établir un niveau de vie minimum acceptable.
- *Mesures d'encouragement*, qui accroissent les revenus réels et les capacités par un ensemble de programmes à l'intention des ménages ou des individus et visant à améliorer les modes d'existence, comme par exemple, la microfinance ou les cantines scolaires).

Dans la plupart des programmes de protection sociale et de filets de sécurité, c'est l'administration centrale qui fournit les fonds et qui définit les critères d'éligibilité. Cependant, comme les besoins locaux peuvent varier considérablement dans le pays, il existe un risque que des ménages ou des communautés non éligibles reçoivent néanmoins ces prestations.

Les autorités locales, en revanche, sont bien placées pour recenser et viser les bénéficiaires potentiels, car elles connaissent bien la situation locale, peuvent s'appuyer sur la cohésion sociale et la solidarité locale et allouer les prestations, par le biais du dialogue et la concertation.

ENCADRÉ 20 : TRANSFERTS SOCIAUX

Les *transferts sociaux* sont un élément essentiel des diverses formes de protection sociale. Ils prennent généralement la forme d'un *transfert en espèces* à des ménages ou à des individus dont la société juge qu'ils les méritent en raison de leur vulnérabilité ou de leur pauvreté. (Ces transferts en espèces sont habituellement ce que préfèrent les ménages qui n'ont pas de force de travail adulte, ceux par exemple dirigés par une femme ayant beaucoup d'enfants, les veuves et les personnes handicapées.) De façon générale, les transferts sociaux aident les ménages pauvres à gérer les risques de leur existence. Pour être efficaces, ils doivent être versés régulièrement et être prévisibles (au Bangladesh par exemple, les handicapés reçoivent un peu plus de deux dollars par mois), doivent être intégrés dans un régime de protection sociale établi de longue date et faire partie d'une stratégie plus large de réduction de la pauvreté ou une politique sociale. Les transferts en espèces doivent également être planifiés et *intégrés* dans des *plans de développement normal* et dans d'autres mesures de protection sociale telles que les assurances et les fonds sociaux. Enfin, les transferts sociaux doivent être déterminés par la demande, centrés sur l'emploi et de préférence autociblés¹¹⁷.

Les transferts sociaux ne sont pas considérés comme une simple mesure de « protection sociale » car ils peuvent avoir un important impact économique et aider à créer des actifs productifs, des marchés locaux, des revenus et des emplois. Ils peuvent également améliorer la capacité des pauvres et groupes vulnérables de gérer les risques économiques et sociaux tels que le chômage, l'exclusion sociale, la maladie, l'incapacité et la vieillesse¹¹⁸. Par exemple, ils peuvent redonner aux ménages pauvres qui ont une certaine capacité productive assez de confiance pour entreprendre des activités présentant des risques car ces ménages savent alors qu'ils auront toujours un revenu minimum sur lequel compter. En raison de ces transferts, les ménages ont moins besoin de vendre leurs actifs productifs, sont mieux à même de retarder la vente de produits agricoles et ainsi d'obtenir de meilleurs prix, peuvent réaliser des investissements dans des petites activités ou actifs productifs (mettant ainsi en mouvement un effet multiplicateur) et enfin peuvent mieux se nourrir de sorte que les membres du ménage peuvent alors travailler.

Les transferts sociaux peuvent aider à résoudre le problème de la faim : comme il est plus facile de transporter des espèces que des aliments, il est plus simple de mettre en place un système de transferts sociaux au cours des crises alimentaires que d'administrer l'aide

ENCADRÉ 20 : suite

alimentaire (de plus, contrairement à l'aide alimentaire, les transferts sociaux ne faussent pas les marchés vivriers locaux et n'ont pas d'impact négatif sur les producteurs).

Les transferts sociaux peuvent également augmenter les revenus, améliorer l'éducation et la santé des familles les plus pauvres (s'ils sont *conditionnels*), promouvoir l'égalité entre les sexes et émanciper les pauvres tout en contribuant à la croissance et au développement des marchés locaux. Les transferts sociaux laissent aux pauvres la latitude de décider comment prendre soin de leur famille, car ils peuvent décider de l'utilisation des sommes reçues pour acheter des aliments ou d'autres articles de première nécessité ou investir dans des soins de santé, l'éducation ou d'autres activités productives. En garantissant un revenu minimum prévisible, les transferts sociaux donnent aux pauvres un niveau minimum de sécurité, les mettent mieux à même de prévenir l'avenir et d'adopter une perspective à plus long terme. Les transferts sociaux revêtent une importance particulière pour les femmes et les filles qui sont disproportionnellement représentées parmi les plus indigents ou plus susceptibles d'en être les bénéficiaires. Enfin, les transferts sociaux peuvent être une option plus économique que d'autres initiatives actuellement appliquées pour lutter contre la pauvreté chronique, en offrant une solution moins coûteuse et plus efficace que l'assistance humanitaire¹¹⁹.

Les services d'acteurs non étatiques sont souvent utilisés pour distribuer effectivement les transferts sociaux. Par exemple, le système bancaire peut être amené à intervenir quand une de ses agences est proche d'une forte proportion des bénéficiaires potentiels, tandis que les « banques de village » peuvent offrir un large ensemble de services financiers aux collectivités locales et couvrir une partie des coûts engagés en prélevant une petite commission sur la délivrance des transferts en espèces. Ailleurs, des points de distribution tels que les bureaux de poste (en Inde), les écoles ou les centres de soins peuvent remplir cet office. En Zambie, les fonctionnaires (les enseignants par exemple) retirent les espèces à la banque et les remettent aux bénéficiaires, dans le village, en recevant une petite subvention pour ce service. Le secteur privé et également utilisé pour dispenser de tels services – en Namibie, à la suite de la privatisation du système de retraite public, en 1996, des convois de véhicules, munis de distributeurs de billets et protégés par des gardes armés transportent les espèces jusqu'aux petites agglomérations reculées.

ENCADRÉ 21 : PROGRAMME DE TRAVAUX À FORTE INTENSITÉ DE MAIN-D'ŒUVRE

Les programmes publics de travaux sont un élément important des mesures de protection sociale. Ils peuvent présenter des avantages considérables car ils allient le principe des transferts sociaux à la fonction d'assurance, offrant ainsi un filet de sécurité à ceux qui sont sur le marché du travail. Ces programmes de travaux utilisent des méthodes de *travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre* (espèces contre travail, où les paiements sont calculés sur la base du taux de salaire local des journaliers non qualifiés), comportent généralement la construction ou l'entretien d'équipements collectifs locaux, d'aménagements environnementaux (bassins versants, conservation de la diversité biologique, protection de la flore et la faune sauvages, etc.), l'assainissement, le ramassage des ordures, la distribution d'intrants agricoles indispensables et la production de matériaux locaux améliorés, etc.

Ces méthodes peuvent réduire les risques d'insécurité alimentaire pour les ménages, à la fois directement par les gains salariaux obtenus à court terme et indirectement par les revenus qu'ils obtiendront à long terme. Comme pour la fourniture de services essentiels à la communauté locale, ces méthodes peuvent introduire de l'argent dans l'économie locale et créer ainsi des possibilités d'étendre celle-ci, créer des actifs collectifs et individuels, engendrer des investissements dans les activités agricoles et non agricoles et faciliter les stratégies de survie des ménages, en particulier en améliorant leur sécurité alimentaire. En facilitant l'apparition d'*unités collectives d'action*, ces méthodes peuvent également augmenter le capital social local et renforcer la solidarité, améliorer la confiance en soi au niveau des individus et des communautés, encourager l'*esprit d'entreprise* et surtout améliorer dans tous ses aspects la qualité de la vie des gens.

L'un des programmes de travaux les mieux connus est le *Employment Guarantee Scheme* (dispositif de garantie des emplois) dans l'État du Maharashtra, en Inde, qui encourage les agriculteurs à planter des variétés à haut rendement (plutôt que résistant à la sécheresse) par rapport aux agriculteurs des États voisins. La même démarche a également inspiré un vaste programme national en Éthiopie où une série de mesures allant des interventions sur le marché du travail et une assurance obligatoire contre le chômage et la vieillesse, a eu pour effet d'améliorer ou de protéger le capital humain, les actifs productifs, les marchés, encourager le remboursement des prêts, etc. Au Bangladesh, un nouveau programme lancé

ENCADRÉ 21 : suite

en 2002 intitulé *Cibler les démunis (Targeting the Ultra-poor)* a permis de développer de nouvelles options en matière de moyens de subsistance durables, de desserrer certaines contraintes sociopolitiques à divers niveaux, par la combinaison de plusieurs démarches à la fois *promotionnelles* (subventions pour l'acquisition d'actifs, formation professionnelle, etc.) et *protectrices* (subventions, services de soins de santé, etc.).

Sources : Middlebrook, 2003; <http://www.BRACresearch.org>;
www.ifpri.org; Huda et al., 2005

LES MESURES TRANSVERSALES COMMUNES

Dans chacun de ces trois domaines, l'environnement, l'économie et la protection sociale, des activités distinctes et complémentaires ayant un important impact potentiel sur les moyens de subsistance locaux et la sécurité alimentaire peuvent être inscrites sur une *feuille de route* détaillée.

L'application de la totalité ou d'une partie de cette feuille de route comprend un certain nombre de mesures d'accompagnement, transversales, dont l'importance doit être notée, même si elles ne sont pas complètement examinées ici. Ces mesures comprennent : i) la création des capacités techniques et administratives des autorités locales et des autres acteurs (organisations locales et secteurs public et privé); et ii) une plus grande décentralisation fiscale, afin de donner aux autorités locales des moyens financiers nécessaires pour soutenir le développement local¹²⁰. Le développement institutionnel, la création de capacités et l'investissement d'équipement sont autant de composantes de dimensions des initiatives environnementales, économiques et de protection sociale.

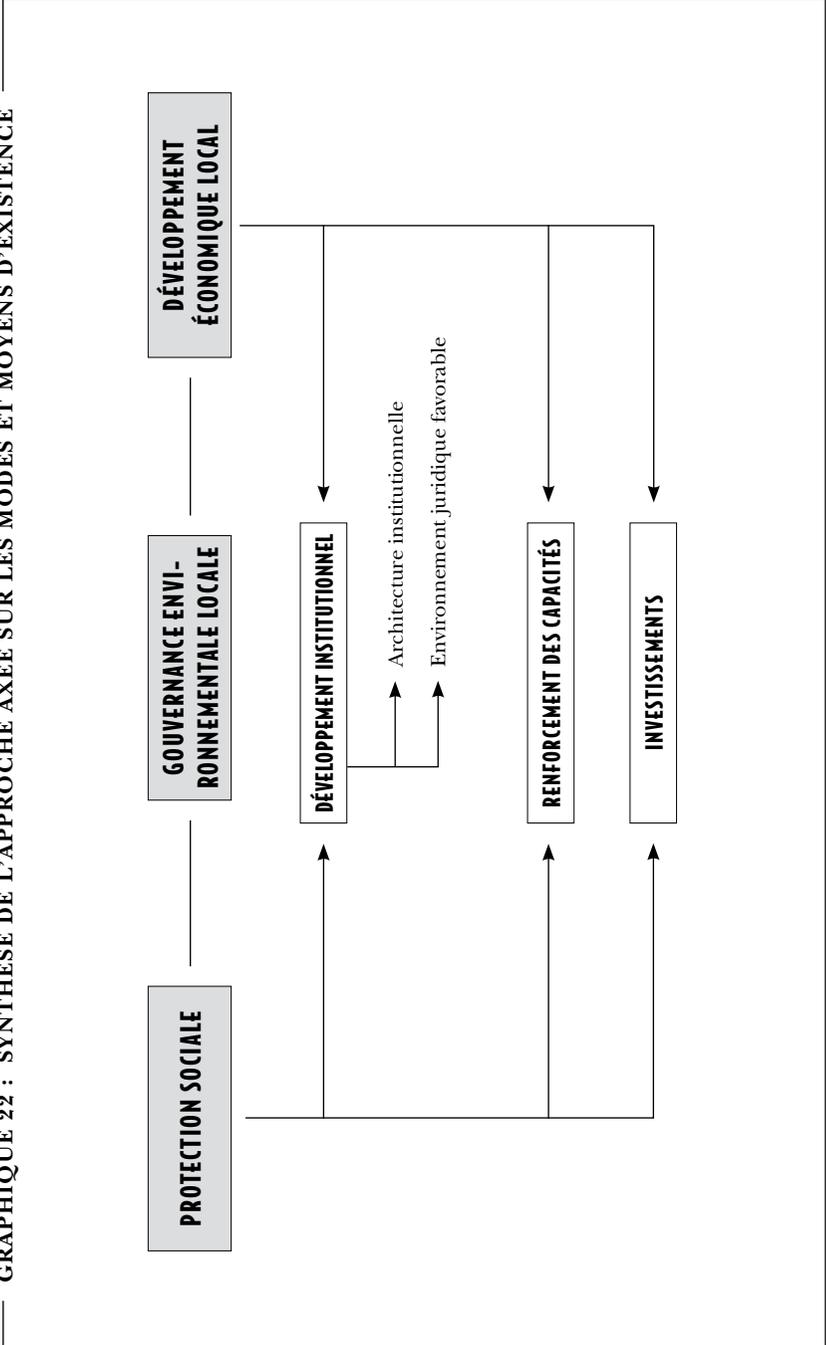
a) Développement institutionnel

Le développement institutionnel traite avant tout du rôle spécifique des collectivités locales mettre en place et/ou affermir une *architecture institutionnelle appropriée* susceptible de favoriser le développement de l'économie locale, de la gouvernance environnementale locale et des initiatives de protection sociale.

Entre autres choses, ce développement institutionnel implique la création de groupes de travail, de comités spéciaux, de comités environnementaux (composés de représentants des associations d'utilisateurs et des institutions locales), des fournisseurs de services privés et *d'espace de dialogue et de rencontre* entre acteurs économiques locaux (avec la participation de représentants du secteur public et du secteur privé, des petites et moyennes entreprises, des ministères techniques).

Avec l'aide des autorités locales, chacun de ces organes exercerait des fonctions différentes dans la planification, la mise en oeuvre la livraison, le financement ou le cofinancement, l'exécution et le suivi de toute une gamme d'initiatives, ainsi que dans la gestion et l'entretien des infrastructures économiques (marchés sous gestion privée, par exemple) et des services spécifiques (ramassage des ordures, gestion des déchets, conservation des ressources, protection de la faune et de la flore sauvages, transferts sociaux, organisation de programmes de travaux et même collecte des impôts, etc.)

GRAPHIQUE 22 : SYNTHÈSE DE L'APPROCHE AXÉE SUR LES MODES ET MOYENS D'EXISTENCE



Cependant, le développement institutionnel concerne aussi l'appui des collectivités territoriales à un *environnement juridique* favorable par la définition et l'application de dispositions juridiques solides et d'un cadre réglementaire ou encore de dispositions juridiques locales concernant qui fait *quoi et comment* pour développer



Des règles prévisibles assurent aux entrepreneurs qu'ils auront accès aux marchés et pourront exercer leurs affaires.

Nations Unies, 2004



l'économie locale et gérer les ressources. Les autorités locales ont un rôle précis à jouer pour améliorer les processus et les procédures régissant

l'activité économique et éliminer les règles complexes, mal gérées, coûteuses et inutiles qui peuvent entraver les affaires¹²¹. Dans beaucoup de pays, l'absence de politique et de réglementation (notamment de systèmes fonciers), au niveau local empêche que se constitue un climat favorable à l'activité des entreprises, et cela a un effet négatif sur le secteur privé. Des politiques et une réglementation précises, en revanche, peuvent faciliter un investissement ou un développement équitable et approprié, encourager les initiatives locales et stimuler la création de très petites, petites et moyennes entreprises. Les pauvres dans les pays en développement sont privés d'un système formel et intégré de droits de propriété et cela leur interdit de mobiliser leurs biens informels pour les transformer en capital nécessaire pour l'entreprise (comme garantie pour l'obtention de crédit). C'est le principal argument de l'étude bien connue de Soto sur « le mystère du capital », qui explique pourquoi les petits exploitants agricoles sont piégés dans une agriculture de subsistance.

L'activité du secteur privé est gravement limitée par le manque de possibilités d'action sur le marché, les ressources à investir, des rendements raisonnables sur les investissements réalisés et sur des risques qui seraient acceptables¹²². Des procédures réglementaires d'application simples, équitables, effectives et transparentes, l'application de la loi aux acteurs économiques et la suppression de l'action dans le secteur public peuvent considérablement faciliter l'activité d'une entreprise locale¹²³. Pour que les administrations, à tous les niveaux, soutiennent la création d'un environnement juridique favorable, il faut :

- Développer la réglementation commerciale, notamment sur l'application des contrats et l'investissement privé, les mesures propres à réduire les obstacles locaux à l'entrée sur le marché (en libéralisant ou simplifiant les exigences réglementaires chaque fois que possible) et les mesures telles que la délivrance de titres fonciers et la protection des droits de propriété.

- Définir et encourager des modèles appropriés de partenariats public-privé au niveau local.
- Créer un *climat local favorable à l'entreprise*, par une réglementation favorable au secteur privé, des mesures de réduction des risques¹²⁴, de réduction des coûts et des obstacles, des programmes d'investissement public visant le long terme, la fourniture de services publics et les partenariats public-privé.
- Appliquer le droit du travail et veiller au respect des garanties dans l'emploi (avec un salaire minimum versé aux travailleurs ruraux, par exemple).
- Repérer les mesures qui facilitent la création d'emplois : i) en faisant largement connaître la collectivité locale par une meilleure gestion et diffusion de l'information; ii) en réduisant la charge bureaucratique associée à l'obtention de licences et de permis par les entrepreneurs; et iii) par l'aménagement du territoire et l'affectation des sols.
- Fournir un soutien adéquat aux entreprises (les très petites, petites et moyennes entreprises opérant dans le secteur de l'agroindustrie, les transports, le commerce, etc.) ou les groupes d'autoassistance communautaire (microentreprises embryonnaires) par des incitations appropriées. Cette aide pourrait être fournie dans le contexte de réseaux d'entreprises.
- Préparer et faire appliquer les directives concernant la création, les objectifs, les droits et obligations des groupes d'utilisateurs (par exemple, associations d'utilisateurs de l'eau, groupes et comités de vendeurs, comités d'entretien des routes, etc.).
- Établir des procédures propres à : i) aider à légitimer les associations locales d'utilisateurs par une reconnaissance juridique formelle; ii) affermir les droits fonciers informels locaux et sécuriser ainsi les associations locales d'utilisateurs; iii) donner à celles-ci les moyens juridiques nécessaires pour demander des comptes à l'administration centrale et aux collectivités locales; iv) aider à veiller à ce que l'État respecte et applique les lois des associations locales d'utilisateurs et de contrôler et de gérer les ressources, sur leurs circonscriptions, et d'empêcher certaines autres parties de les utiliser indûment¹²⁵.

- Aider les groupes locaux d'usagers à préparer des arrêtés à portée locale, qui soient simple, viables, applicables et flexibles, ainsi qu'une réglementation concernant l'utilisation de l'espace niveau du village ou de grappes de villages, et le aider à approuver ces instruments

Quand les droits fonciers ne sont pas clairs, les gens ne sont pas motivés à investir dans la terre ou à assurer la conservation des ressources naturelles.

juridiques; encourager une réglementation concernant l'appropriation locale des équipements économiques; mettre en place des systèmes compétitifs et transparents d'appels d'offre à l'intention du secteur privé (pour permettre une participation plus active à la gestion des équipements).

- Promulguer une législation locale visant à assurer les droits à la cogestion ou à la possession des ressources, si nécessaire, en prêtant attention aux droits fonciers des femmes (par exemple, droits de propriété attribués à des agriculteurs pauvres qui participent à des actions de conservation naturelle.
- Offrir concrètement des incitations aux institutions locales de microfinance pour les encourager à créer des dispositifs appropriés de microcrédit au niveau local.
- Définir les mécanismes de responsabilisation et les procédures financières nécessaires pour bien gérer les ressources de l'environnement et transmettre ces ressources aux groupes d'usagers.
- Rendre publique une réglementation concernant les coûts et les obstacles à l'entrée sur les marchés, pour permettre aux producteurs pauvres de commercialiser les produits et les services tirés des ressources naturelles.

b) Création et renforcement des capacités

L'un des concepts essentiels de l'approche de la question des moyens de subsistance (voir l'Encadré 23) est l'investissement humain (le capital humain) par la création de capacités locales afin de renforcer :

- i) La capacité des *collectivités territoriales* en matière de planification, coordination, promotion, gestion et évaluation des politiques et stratégies de développement locales en réunissant les acteurs locaux, sans exclusive, dans un esprit de participation, et en respectant les principes de la bonne gouvernance;

ENCADRÉ 23 INVESTIR DANS LES HOMES ET LES FEMMES

« Les êtres humains sont la principale ressource pour le secteur privé. La capacité et la productivité des travailleurs et des gestionnaires sont étroitement associées à leur niveau d'instruction. L'état de santé a également une influence déterminante sur la productivité du travail. Ainsi, la qualité et la disponibilité des services de soins de santé et d'éducation, ordinairement offerts au secteur public au niveau local, contribuent à la croissance du secteur privé.

« L'investissement consacré à l'acquisition de compétences pertinentes pour un lieu de travail donné, par la formation professionnelle et par des programmes de formation ou de perfectionnement, est largement considéré comme d'importance critique pour les programmes de développement économique local. La formation générale à la gestion des entreprises est d'importance particulière dans les régions où les entreprises du secteur formel ont, traditionnellement, représenté un segment assez limité de l'économie. La formation professionnelle par secteur facilite aussi la croissance des entreprises, en réponse à des possibilités d'activité à long terme caractéristiques d'un lieu donné et le redéploiement d'un personnel qualifié mais en surnombre, des secteurs en déclin aux secteurs en pleine croissance. »

Source : Helling, Serrano et Warren, 2005, p.27

- ii) La capacité des entrepreneurs locaux, des associations de la société civile, des institutions communautaires, des groupes d'usagers, des associations d'agriculteurs, des petites et moyennes entreprises et des commerçants en produits agricoles de participer aux décisions concernant l'organisation, l'application et le suivi des initiatives économiques viables pour la réduction de la pauvreté. Les producteurs locaux doivent se familiariser avec ces processus et acquérir les compétences nécessaires pour gérer leur entreprise; alors que les ménages pauvres ont besoin qu'on les aide à modifier leurs systèmes de production et mettre en place des *petites et moyennes unités d'auto-assistance d'action collective* (véritables microentreprises embryonnaires).

L'une des principales difficultés sera de relier les initiatives de renforcement des capacités à la réduction de la pauvreté. Cela suppose une connaissance précise des méthodes appropriées de planification, programmation et budgétisation (par exemple la « *budgetisation axée sur les résultats* », la « *budgetisation participative* » et la « *budgetisation ventilée par genre* »), la gestion financière, les règles d'achat et le suivi et l'évaluation, ainsi que plus généralement l'esprit d'entreprise ou encore les compétences de gestion.

c) Investissement d'équipement

L'environnement, l'économie et la protection sociale doivent pouvoir s'appuyer sur un financement ou un cofinancement régulier et prévisible par les collectivités locales – un investissement viable à terme qui peut être obtenu en établissant des partenariats stratégiques avec le secteur privé. (On trouvera des exemples d'investissement des administrations locales dans l'agriculture ou l'environnement et le développement économique local à l'appendice 2 de la Partie III).

L'une des hypothèses de travail de l'approche des modes et moyens d'existence est que pour se développer, l'économie rurale a besoin d'un ensemble d'interventions non seulement l'investissement agricole, mais aussi d'autres activités génératrices de revenus dans les zones rurales (y compris le *revenu environnemental*)¹²⁶.

Il est impératif, en priorité, de faciliter l'expansion de la base économique des ménages ruraux par des activités non agricoles (par la création d'emplois destinés aux pauvres, la fourniture de services locaux et la promotion de l'auto-assistance et de l'émancipation économique).

La principale stratégie, de ce fait, n'est pas simplement de relever la production agricole mais d'améliorer la productivité de l'exploitation et la croissance des activités économiques non agricoles de manière à réduire la vulnérabilité locale, en créant diverses sources de revenu (surtout celles qui sont moins sujettes aux crises naturelles).

En milieu rural, les femmes, en particulier, ont besoin d'une aide et d'un investissement substantiel, car divers facteurs sociaux et culturels les rendent moins mobiles que les hommes, moins susceptibles de quitter les zones rurales à la recherche d'emplois temporaires dans les villes et plus occupées à des activités rurales non agricoles à temps partiel¹²⁷. L'utilisation de méthodes à forte intensité de main-d'œuvre et de matériaux locaux améliorés devrait être vivement encouragée pour les ménages les plus pauvres dans le cadre d'un programme de protection sociale au sens large.

10 Conclusion et vue d'ensemble

La réflexion récente amène à penser qu'il faut ajouter une autre dimension à la définition classique d'une société où la sécurité alimentaire est assurée (qui souligne « l'accès physique et économique aux aliments pour avoir un mode de vie actif et sain », voir chapitre 2). Ainsi, une société où la sécurité alimentaire est assurée est une société qui non seulement a atteint une certaine *norme alimentaire*, mais a également développé les « *structures internes* qui lui permettront de respecter cette norme quand une crise menace d'abaisser le niveau obtenu de consommation alimentaire », c'est-à-dire les structures qui permettront aux individus et aux groupes de résister à des chocs inévitables¹²⁸. Les sociétés doivent non seulement se doter de structures économiques telles que les marchés, mais aussi d'institutions politiques et administratives qui visent à responsabiliser les citoyens – par exemple les collectivités territoriales et les organisations communautaires démocratiques.

Les collectivités locales sont *déjà* profondément impliquées dans des activités économiques locales qui ont un impact sur les moyens de subsistance à l'échelle locale, puisqu'elles fournissent des infrastructures et des services sociaux de base, collectent les impôts et réglementent l'utilisation des sols et des bâtiments.

De nombreuses collectivités locales, complétant les transferts de l'administration centrale avec des ressources mobilisées localement (par la fiscalité ou par des droits prélevés sur les services fournis) déjà allouent des fonds à des programmes de fourniture des services publics pour lesquels elles sont responsables : pour cela, elles adoptent le modèle sectoriel des services déconcentrés, où des groupes spécialisés se chargent de fonctions particulières (enseignement, santé et assainissement, construction de routes, adduction d'eau, réglementation de l'utilisation des sols, etc.)¹²⁹.

Cependant, les collectivités locales doivent aussi assumer une maîtrise d'ouvrage plus claire et explicite par rapport aux stratégies de développement local, en valorisant les potentialités environnementales et économiques,

Être pauvre et affamé signifie être sans pouvoir. Lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire signifie aussi donner plus de pouvoir aux pauvres et aux affamés

créant des liens en amont, supervisant les dispositions de gouvernance et la décentralisation fiscale, sécurisant les modes d'existence locaux, et promouvant la protection sociale, et par là réduisant la vulnérabilité aux crises alimentaires. Plus précisément, les autorités locales

devraient créer un *environnement institutionnel et juridique favorable* conduisant au développement de la croissance des entreprises, et soutenant la *renforcement des capacités*.

Les autorités locales peuvent faire respecter les normes de classement et de contrôle de la qualité, maintenir la santé publique et assurer la sécurité civile, aider à valoriser les économies d'échelle et résoudre les problèmes de portée territoriale, et appliquer des politiques qui créent un climat favorable à l'épargne et à l'investissement (avec les incitations voulues aux consommateurs et aux producteurs).

Elles peuvent également créer les conditions qui permettront aux ménages pauvres de dégager un surcroît de revenu à partir d'activités agricoles comme aussi des biens et services environnementaux (utilisation durable des forêts, zones de pâture, lacs et rivières, etc.).

Dans le contexte de nouvelles formes de partenariats public-privé, *le processus participatif de préparation du budget* est un instrument intéressant que les autorités locales peuvent utiliser pour renforcer ces partenariats sur les questions environnementales et économiques et se concentrer sur les besoins prioritaires locaux (comme la sécurité alimentaire). Cet instrument est généralement perçu comme un élément qui favorise la reddition des comptes, entre autres. Au-delà de la fixation de priorités et de l'affectation des ressources, les meilleures initiatives de la budgétisation participative comprennent des mécanismes qui rassemblent des représentants locaux (des communautés ou de bénéficiaires des services) et les administrateurs locaux pour apprécier l'utilisation qui est faite des ressources et la qualité des services fournis¹³⁰.

Enfin, en encourageant la croissance économique dans l'agriculture, la production et le commerce, les collectivités locales seraient capables de *mobiliser les ressources locales* (par le prélèvement de droits pour les services fournis, la perception de taxes locales et par des contributions volontaires) pour financer la fourniture de services publics.

Cependant, il importe de ne pas idéaliser le rôle des collectivités locales et des institutions communautaires. L'approche comporte certains risques, dus essentiellement aux facteurs suivants :

- *L'absence de bonne gouvernance locale* (c'est-à-dire, corruption des fonctionnaires locaux, captation des fonds publics par les élites locales, répartition inéquitable des ressources, etc.);
- *La faible capacité technique locale* (due à la complexité multisectorielle des problèmes des modes et moyens d'existence locaux);

- *Les faiblesses institutionnelles* (le transfert des responsabilités n'étant pas toujours accompagné par de ressources financières correspondantes adéquates; l'existence de lois et de règlements qui ne précisent pas les compétences locales; ou les modèles de collaboration ou les mécanismes de reddition des comptes, et qui affectent la fourniture des services publics);
- *L'imposition de taxes* (faute d'avoir un accès suffisant aux crédits de l'État, les collectivités locales peuvent être tentées de chercher des recettes supplémentaires par l'imposition, sans discernement, de taxes régressives sur les entreprises locales)¹³¹.

Par ailleurs, les limites d'une circonscription politique et administrative (étendue géographique d'un territoire placé sous la responsabilité des autorités locales) ne correspond pas nécessairement avec les dimensions des problèmes.

Il existe cependant de nombreuses *mesures visant à mitiger tous ces risques*, par l'adoption et l'application des principes de transparence et reddition des comptes, des programmes de renforcement de capacités et de développement institutionnel. Par exemple, les services des cadres des ministères techniques (agriculture, industrie, économie, gestion, conservation de la nature, etc.) devraient être systématiquement utilisés pour garantir des résultats adéquats et viables à terme. Les relations horizontales avec d'autres collectivités locales peuvent aussi contribuer à trouver une solution aux problèmes qui pourraient surgir entre plusieurs circonscriptions.

Appendice I de la Partie III

AMÉLIORER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE PAR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL ET LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE LOCALE

Les programmes de développement économique local et de gouvernance environnementale locale cherchent, en fin de compte, à résoudre le problème de la pauvreté et de l'insécurité des modes et moyens d'existence locaux, en particulier la sécurité alimentaire, en améliorant les activités productives locales, en facilitant la diversification des activités économiques des ménages et en créant des emplois et du revenu.

Dans les zones rurales ou les petites agglomérations rurales cette démarche retient trois hypothèses de travail :

- L'agriculture est un élément essentiel de l'économie locale. Par conséquent, l'investissement en capital dans l'utilisation et la gestion communautaire des sols, la protection et la remise en état des ressources naturelles productives doivent être considérés comme un élément essentiel dans toute mesure de développement économique local favorable aux pauvres.
- Cependant, l'agriculture n'est pas et ne saurait être le « moteur unique » d'une croissance de l'économie rurale susceptible de réduire la pauvreté. Des activités économiques dans plusieurs secteurs et plusieurs localités, plus cohérentes et mieux intégrées, permettraient à certains ménages d'accéder à certaines formes d'ascension sociale. Ces activités doivent être soutenues par de meilleurs liens entre l'offre et la demande avec des activités non agricoles dans les zones rurales, un renforcement des liens avec la ville et le développement du marché d'une façon qui soit favorable aux pauvres. Cela permet de reconnaître explicitement ce que les économistes appellent la *nature polymorphe de l'économie rurale* – notion qui renvoie à des activités multiples ayant lieu dans les zones rurales, aux liens sectoriels et spatiaux et à l'hétérogénéité des terroirs et des ménages.

- Une forte proportion des ménages ruraux dépend de façon critique d'un revenu non agricole et des marchés des denrées alimentaires pour l'obtention d'une quantité minimum de denrées alimentaires et d'autres articles.

Le Graphique 24, plus bas, représente l'impact général qu'un ensemble de mesures visant à soutenir l'environnement local et l'économie locale peuvent avoir sur la sécurité alimentaire des ménages et des villages, en termes de production, d'accès à l'alimentation et de la consommation d'aliments. Le graphique montre également un certain nombre de politiques générales, de cadres réglementaires, de mesures et initiatives d'accompagnement (dans la bordure ombragée du graphique) qui doivent progressivement être mises en place pour encourager des initiatives spécifiques au niveau local.

Trois grandes catégories d'initiatives sont présentées dans le diagramme :

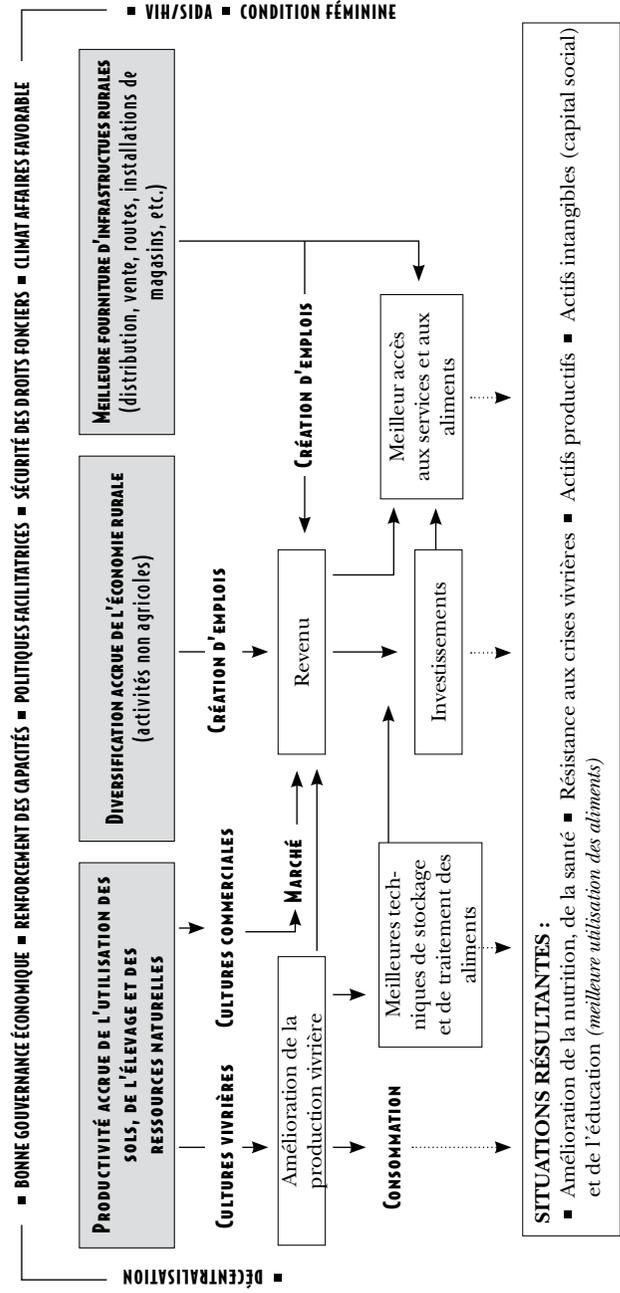
- (i) Celles qui cherchent à améliorer la productivité de l'utilisation des sols et des ressources naturelles, pour avoir un impact direct sur la production vivrière (cultures vivrières pour l'autoconsommation ou le marché, cultures commerciales).
- (ii) Celles qui cherchent à diversifier l'économie rurale, en particulier en aidant des activités non agricoles diverses qui peuvent avoir un impact direct sur l'amélioration des conditions de vie locales et créer des emplois pour les pauvres, fournir des services publics essentiels et encourager l'autoassistance.
- (iii) Des initiatives générales visant à soutenir l'organisation et la gestion d'ensemble du développement économique et physique d'une zone.

Cependant, il y a lieu de préciser que :

- La participation accrue à des activités non agricoles n'entraîne pas nécessairement une augmentation du revenu tiré de ces activités (car les stratégies viables de subsistance dépendent de la rémunération du capital et du travail)¹³²;
- La réduction de la pauvreté ne nécessite pas seulement des marchés efficaces mais aussi une augmentation prolongée et large de la productivité. L'augmentation de la productivité, à son tour, suppose des investissements dans l'innovation technologique et organisationnelle¹³³.

GRAPHIQUE 24 : INVESTISSEMENTS VISANT À AMÉLIORER LES MODES ET MOYENS D'EXISTENCE DES PAUVRES

Comment les mesures de développement économique local et de gouvernance économique locale peuvent sécuriser les modes et moyens d'existence locaux et l'accès à la nourriture



Appendice 2 de la Partie III

EXEMPLES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

a) Investissements dans la gouvernance environnementale locale

Coordonner un cycle de planification environnementale détaillé et participatif

Aider les villages et les groupes d'usagers à créer des initiatives environnementales locales et les améliorer par des financements pilotes

Lancer des projets n'entrant pas dans la compétence d'un village donné (par exemple étude de faisabilité, soumission d'offre)

Aider à évaluer les causes des conflits liés à l'utilisation des sols, organiser une formation à la prévention et à la gestion des conflits à l'intention de dirigeants locaux et aider à faire respecter les règles

Fournir des subventions à court terme et ciblées, pour faciliter l'accès aux engrais chimiques par des investissements publics

Stimuler le développement des réseaux privés de distribution de ces intrants agricoles, en passant d'abord par les commerçants ruraux

Encourager les agriculteurs à adopter des techniques de conservation et de gestion de l'eau en les adaptant aux conditions locales

Utiliser de l'argent pour les programmes de travaux à forte intensité de main-d'œuvre destinés aux ménages pauvres

Déléguer la responsabilité de l'exécution d'activités environnementales aux collectivités locales (avec des incitations concrètes). Activités possibles : protection et gestion des bassins versants, remise en état des lacs, des étangs et des grandes sources, reboisement et gestion des grandes zones forestières, construction et entretien de pistes rurales ou de parcours du bétail, encouragement aux entreprises créées par des agriculteurs, établissement de marchés ruraux autogérés (par exemple pour le bois de feu), création de pépinières villageoises, création de plantations communautaires produisant des légumes appartenant à des espèces locales, etc.

b) Investissements soutenant le développement économique local

Concourir aux efforts visant à créer, améliorer et entretenir les moyens de transport (routes de desserte, autres routes, ports, etc.) et les services de transport

Encourager les mesures tendant à créer ou remettre en état les entrepôts et greniers, notamment pour les produits agricoles et les intrants agricoles (denrées de première nécessité, semences, engrais, etc.)

Encourager les mesures de création et d'entretien des réseaux électriques et des systèmes non classiques ou renouvelables de production d'électricité

Encourager le développement des petites entreprises de transformation des produits agricoles

Créer et entretenir des cadastres

Établir et entretenir des marchés ruraux

Établir des points d'information sur les marchés ruraux, dans des marchés en plein air, où les agriculteurs, les intermédiaires et les commerçants peuvent connaître les mercuriales de prix des cultures, du bétail et des intrants agricoles

Concourir à une stratégie de communication cherchant à rendre plus transparents les partenariats public-privé

Investir dans les équipements de télécommunications, organiser l'information autour de groupes d'intérêts communs et entretenir un intérêt pour le profit chez les fournisseurs de services

Utiliser les technologies de l'information pour améliorer l'efficacité des programmes d'animation concernant les marchés.



L'histoire nous apprend que les moyens les plus réussis de lutter contre la pauvreté viennent de l'intérieur. L'aide extérieure peut certes aider, comme une richesse inattendue, mais elle peut également léser. Elle peut décourager l'effort et introduire un sentiment d'incapacité paralysant. Comme le veut le proverbe africain : « La main qui reçoit est toujours sous celle qui donne. » Ce qui compte c'est le travail, l'économie, l'honnêteté, la patience, la ténacité. À ceux qui sont hantés par la misère et par la faim, cela pourra paraître une indifférence égoïste. Mais en fin de compte, l'émancipation n'est efficace que si elle est une émancipation de soi.

David Landes, 1998, *The Wealth and Poverty of Nations. Why some are so rich and some so poor*



La démocratie est essentiellement un moyen, un dispositif utilitaire pour sauvegarder la paix intérieure et la liberté individuelle. En tant que telle, elle n'est ni infailible ni certaine.

F.A. Hayek, 1944, *The Road to Serfdom*



La démocratie peut résister à la menace autoritaire si elle se transforme d'une "démocratie du spectateur", passive, en une "démocratie participative" active – dans laquelle les affaires de la collectivité sont aussi proches des citoyens, et aussi importantes pour eux ou mieux, quand le bien-être de la collectivité devient la préoccupation privée de chaque citoyen. En participant à la vie collective, on trouve la vie plus intéressante et plus stimulante. En fait, une vraie démocratie politique peut se définir comme celle dans laquelle la vie est simplement ça : intéressante.

Erich Fromm, 1976, *To Have or to Be*



PARTIE IV :

Perspectives d'avenir



Pour conclure, la Partie IV cherche à montrer que le FENU a une importante contribution à apporter à la sécurité des moyens d'existence en milieu rural, pour rendre moins vulnérables les ménages ruraux vis-à-vis des crises vivrières et des famines, dans les limites de son mandat qui

est de soutenir le développement local dans les pays les plus pauvres conformément aux enseignements de l'actuel modèle des *programmes de développement local*.

Le rôle principal du FENU serait d'aider les collectivités locales démocratiquement désignées à jouer un rôle catalyseur en soutenant des mesures environnementales et économiques favorables aux pauvres ayant un effet direct sur les moyens d'existence au niveau local.

11 De nouveaux défis pour le FENU

DIMENSIONS DE L'ACTUEL MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Par le biais son *programme de développement local (PDL)* – un outil stratégique souple, conçu pour appuyer au développement local (voir l'Encadré 25), le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) cherche à contribuer à la réduction de la pauvreté dans les pays les moins avancés (PMA). Le « cadre de résultats stratégiques » de cet organisme spécialisé des Nations Unies souligne implicitement les corrélations existant entre la bonne gouvernance et des mesures multidimensionnelles tendant à améliorer les modes et moyens d'existence et à réduire la pauvreté. Ses interventions sont caractérisées par un modèle de bonne gouvernance locale reposant sur la création de partenariats avec les administrations nationales, les collectivités locales, les organisations communautaires et le secteur privé.

ENCADRÉ 25 : LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL DU FENU

Le *programme de développement local (PDL)* est le terme générique pour désigner un instrument stratégique détaillé programmation locale, qui donne aux acteurs locaux (les autorités démocratiquement élues locales et la société civile locale) le pouvoir et les ressources voulues dans le contexte de la décentralisation. Dirigé avec succès par le FENU dans une trentaine de pays (surtout en Afrique), le programme a un impact appréciable sur la fourniture de services, les capacités locales et la réduction de la pauvreté au niveau local, comme aussi sur les politiques nationales.

Les objectifs du PDL en matière de renforcement des capacités sont les suivants:

- Développer des procédures et des systèmes performants (pour la planification ou la budgétisation locales, etc.) qui seront gérés par des organes locaux, destinés à améliorer la performance de ces organes dans la fourniture de services favorables aux pauvres;
- Introduire ces systèmes à côté de ressources budgétaires réelles, permettant un apprentissage par la pratique, en temps réel. ►

ENCADRÉ 25 : suite

Les PDL cherchent à promouvoir un type de fourniture de services et d'infrastructures efficace, efficient, équitable et responsables par le canal des collectivités locales surtout en milieu rural, en joignant des innovations dans le financement à d'autres innovations de développement des capacités – dans la planification, la budgétisation, la prestation des services et l'exercice des mécanismes de reddition des comptes. Ces innovations sont pilotées au moyen de réformes qui sont conçues « à l'intérieur' du cadre institutionnel actuel autant que possible et qui peuvent donc être utilisées comme base pour promouvoir un changement des politiques nationales au sens large, ou leur réplication.

Un PDL comporte quatre caractères distinctifs :

- *Un accent mis sur la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales* : Soutien au développement institutionnel des collectivités territoriales et des institutions communautaires locales et à leurs relations réciproques dans des zones précises
- *Des approches novatrices par rapport aux pratiques et les procédures* : Amélioration des procédures et des pratiques de planification et de budgétisation, d'achat, d'exécution, de gestion et de suivi au niveau local et surtout amélioration de l'efficacité, de l'efficience et des mécanismes de redditions des compte des organismes locaux dans les activités visant à réduire la pauvreté
- *Des dispositifs financiers liés à la performance* : Fourniture aux collectivités locales d'un instrument budgétaire de soutien au développement qui permet d'affecter de façon régulière, transparente et durable des crédits à des organes locaux et qui est lié à des mesures convenues de performance, comme incitation à créer localement des capacités
- *Un impact sur les politiques* : Accord sur les activités pilotes pertinentes, se prêtant à une réplication à une échelle plus large, en travaillant autant que possible avec les organes et les procédures statutaires existants (plutôt que de créer de nouvelles structures parallèles), pour aider la réforme et l'application d'une politique nationale de décentralisation et de bonne gouvernance locale, de décentralisation fiscale et la prestation de services locaux, ainsi qu'une réforme du secteur public local.

ENCADRÉ 25 : suite

Par conséquent, l'objectif général du PDL est de démontrer que des dispositions institutionnelles solides, accompagnées de meilleures possibilités d'amélioration de la performance économique et des modes et moyens d'existence en milieu rural peuvent responsabiliser les pauvres, accroître leur participation à la vie politique locale et aux décisions locales et plus généralement améliorer leurs conditions de vie.

Certains programmes de développement local actuels concernent plus ou moins directement la sécurité des modes et moyens d'existence, en général, et de la sécurité alimentaire, en particulier. Leur principale composante, s'agissant des moyens d'existence, concerne le capital humain, par des investissements dans les services sociaux et les infrastructures économiques tels que les écoles ou les centres de soins.

Par exemple, depuis la fin des années 1990, les programmes de développement local, menés en Tanzanie, en Éthiopie, au Bhoutan, au Burkina Faso et au Mali, ont consisté à soutenir la construction de routes d'accès, en ayant surtout recours à de la main-d'œuvre locale (notamment les pauvres).

Au Burkina Faso, en Mauritanie, au Mali, au Niger, au Rwanda, en Érythrée, au Viet Nam et au Bangladesh, les programmes de développement local ont expressément encouragé des mesures concernant l'agriculture, ayant donc un impact potentiel sur la production vivrière.

Il y a aussi une nouvelle génération de projets (au Mali et au Rwanda par exemple) qui mettent en avant une démarche globale de gestion durable des ressources naturelles, par l'intervention des collectivités locales en appui aux institutions, à l'établissement de cadres réglementaires et à la diffusion de pratiques et de techniques optimales.

Certains programmes de développement local ont également tenté d'aider les autorités locales à promouvoir expressément des activités tendant à améliorer la situation de ceux qui vivent dans l'insécurité alimentaire. Au Niger, par exemple, les conseils communaux ont encouragé la création de réseaux locaux de « banques céréalières » et ont cherché à renforcer les capacités managériales de leurs comités de gestion. Durant la grave famine qui a frappé le Niger, les programmes de développement local ont aidé les conseils communaux à réviser leurs budgets d'investissement et à acheter des réserves de produits vivriers mis à la disposition des populations par le canal du réseau de ces banques de céréalières.

Parallèlement, le modèle du programme de développement local a déjà abordé certains aspects essentiels du développement économique local, notamment par la planification et l'exécution d'infrastructures économiques publiques (routes, marchés, etc.), la formation d'entrepreneurs locaux et l'utilisation, selon les circonstances, de prestataires de service privés.

REGARD VERS L'AVENIR

Il faut dire cependant que le modèle du programme de développement local n'a pas encore *pleinement abordé* les questions précises qui se posent aux autorités locales quand elles cherchent à définir, planifier et mettre en oeuvre une approche plus globale en matière de sécurisation des modes et moyens d'existence locaux – une approche qui apporterait un appui à l'économie locale, faciliterait la gouvernance environnementale, améliorerait la protection sociale et en fin de compte augmenterait la sécurité alimentaire des populations pauvres.

Un nouvel éclairage permettrait de mieux comprendre les nouveaux problèmes qui se posent aux autorités locales. Les collectivités territoriales devraient être considérées comme les *fournisseurs* d'un ensemble de services sociaux, économiques et environnementaux et des *facilitateurs* de nouvelles formes de partenariat pour la création de capacités, le développement institutionnel et l'investissement réalisé par les secteurs public et privé. Les services fournis chercheraient ainsi (au sein du nouveau modèle de gouvernance) à accroître les revenus tirés de l'agriculture et de l'exploitation des ressources naturelles, de l'industrie, du commerce, notamment, par la fourniture de subventions « conditionnelles », par des transferts sociaux et par une aide au renforcement des capacités.

La planification stratégique du développement économique local néglige souvent les processus de planification au niveau municipal¹³⁴. Dans un climat légal favorable, par le biais d'une approche mieux intégrée du développement local dirigée par les autorités locales, les collectivités locales et

Les autorités locales peuvent faciliter la formation de coalitions de producteurs, d'associations locales, de groupes d'usagers et d'entreprises locales autour de priorités sociales, environnementales et économiques spécifiques.

les ménages, les associations, les micro, petites et moyennes entreprises, les groupes d'usagers auraient de nouvelles possibilités pour faire des investissements, produire et vendre des biens et des services et acquérir des actifs. Les autorités locales seraient également capables de capitaliser ces nouvelles possibilités, par un accès au capital, au savoir faire, à la technologie et aux intrants, aux services d'appui et aux marchés. Les modes et moyens d'existence locaux seraient alors renforcés de façon durable par la création d'actifs et d'emplois et par le renforcement des

capacités, l'appui aux stratégies locales et au fonctionnement du marché. Le défi de réduire l'insécurité alimentaire pour la majorité de la population pourrait alors être relevé de façon durable.

Le contexte du développement international est tout à fait favorable à ces approches, en particulier parce qu'il est désormais de plus en plus admis que l'agriculture recèle un énorme potentiel pour les populations rurales des pays en développement.

L'amélioration des mauvais résultats du secteur agricole africain est conçue comme essentielle pour résoudre le problème de la faim et de la pauvreté. Il est de plus en plus démontré que l'amélioration de la productivité agricole est le point initial critique de la conception de stratégies efficaces de réduction de la pauvreté et que les investissements dans l'agriculture sont susceptibles de favoriser les pauvres plus que des investissements similaires dans l'industrie manufacturière¹³⁵.

Dans de bonnes conditions, l'agriculture peut être un instrument efficace de développement économique, en particulier de développement qui favorise les pauvres. Cela exige des stratégies qui déclenchent le potentiel de croissance agricole, afin de réduire la pauvreté, exploiter de nouvelles possibilités de croissance agricole, améliorer l'orientation de l'agriculture dans le sens des priorités des pauvres, et réaliser une croissance agricole respectueuse de l'environnement¹³⁶.

FACILITER LA TRANSITION

Dans le passé, les stratégies de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire n'ont pas assez prêté attention au rôle des collectivités locales et l'importance de la gouvernance environnementale et économique locale. Dans l'optique de la réduction de la pauvreté, les modèles de croissance économique mettaient en avant l'industrialisation, les grandes exploitations agricoles, la pêche commerciale, sans pleinement comprendre les conditions réelles du milieu rural.

Historiquement, les ménages et les villages ruraux, en Afrique, ont toujours combiné, à différents degrés, *production commerciale* et *production de subsistance*. Contrairement à la représentation assez stéréotypée de la réalité africaine, il n'y a jamais eu des communautés d'agriculteurs ou d'éleveurs totalement autosuffisantes et soucieuses uniquement de leur simple subsistance.

C'est pourquoi les politiques qui favorisent la transition d'une économie de subsistance à une économie marchande (ou à l'exploitation agricole commerciale) ne doivent pas être considérées comme entièrement extérieures aux modes d'existence traditionnels. Cette transition n'est pas le passage brutal « d'un type d'économie à un autre », mais plutôt « un déplacement quantitatif le long d'un continuum allant de l'autosuffisance à une plus grande interdépendance économique par l'expansion du marché »¹³⁷.

Cette transition peut être facilitée par des forces extérieures telles que le secteur public, qui peut créer, au niveau local, des infrastructures viables, comme les marchés, les moyens de transport, les facilités de stockage des produits, la circulation de l'information concernant les marchés ou la communication.

12 Croissance et démocratie

Il faudrait aider les collectivités locales à jouer un rôle plus important, et même décisif, de catalyseur dans la création d'un environnement favorable aux pauvres, pour mieux mettre en évidence l'importance des liens entre *croissance économique et démocratie*. Ainsi, on revient au point de départ, à la question posée au début de cet ouvrage : la décentralisation démocratique peut-elle aider à réduire la pauvreté et à réaliser la sécurité alimentaire?

D'abord, il y a lieu de souligner que, pour fonctionner effectivement et réaliser les résultats escomptés, la décentralisation démocratique doit avoir lieu dans un contexte juridique, institutionnel, financier et social donné, et trouver ses racines dans des valeurs civiques et des formes d'engagement bien réel (voir l'Encadré 26).

Deuxièmement, la démocratie – qui est considérée à la fois comme « une forme de gouvernement et une valeur politique » – ne peut espérer fournir « une recette réaliste, évidente pour organiser les relations politiques ou économiques » dans un pays donné ou entre pays¹³⁸.

Troisièmement, le monde réel est complexe et traversé de contradictions. Ainsi, alors que la démocratie peut réellement faciliter le développement social et économique et faire progresser le développement humain, cela n'a rien d'automatique. La démocratie, la décentralisation démocratique, n'est pas une panacée. Rien ne prouve clairement l'existence d'une relation linéaire entre décentralisation démocratique, gouvernance locale et réduction de la pauvreté, ou encore entre la démocratie et l'efficacité dans l'affectation des ressources¹³⁹.

Enfin, en Afrique et ailleurs, à ce jour, des questions telles que la famine ou l'offre de produits alimentaires sont inséparables de la vie politique et ne sauraient être abordées de façon durable sans un engagement politique ferme et des réformes démocratiques durables.

**ENCADRÉ 26 : LA DÉMOCRATIE FONCTIONNE-T-ELLE?
QUE FAUT-IL FAIRE POUR QU'ELLE FONCTIONNE?**

Débat

« Quand quelqu'un n'appartenant pas au milieu des spécialistes s'intéresse au problème de l'assistance à la démocratie ... il en vient rapidement à la question : « est-ce que ça marche? » Cette question a été agitée dans les milieux où l'on définit la politique de l'aide, à maintes reprises, depuis des dizaines d'années, mais elle n'a guère avancé et elle est reposée chaque fois comme si c'était la première fois. En dépit de milliers de rapports sur la démocratie, réalisés dans des dizaines de pays, malgré le fait que des milliards de dollars aient été dépensés, et que les fournisseurs d'aide ont rédigé d'interminables rapports, on sait très peu de choses sur l'utilité de l'aide à la démocratie. Au contraire, des militants passionnés de la cause démocratique affirment que cette aide est d'importance critique pour l'avenir de la démocratie dans le monde, d'un côté, et de l'autre, les cyniques et les sceptiques affirment qu'on ne peut pas exporter la démocratie. »

Source : Carothers, 1999:303

Financement, pouvoirs et responsabilisation

« Pour que la décentralisation démocratique fonctionne raisonnablement bien, les autorités décentralisées doivent disposer : a) de fonds adéquats pour mener à terme des tâches importantes, b) des pouvoirs adéquats pour prendre les décisions qu'appelle la réalisation de ces tâches; et c) des mécanismes de reddition des comptes fiables – pour que les élus rendent compte aux électeurs, et que les bureaucrates rendent compte aux élus. Si l'un quelconque de ces éléments manque, les systèmes décentralisés s'effondrent ».

Source : Manor, 2006

ENCADRÉ 26 : suite

Le civisme indispensable

Pour bien fonctionner, les nouvelles institutions de la démocratie doivent s'enraciner dans des « normes de réciprocité et des réseaux d'engagement civique », qui se concrétisent dans les sociétés mutuelles, les coopératives, les syndicats, etc. Ces « liens civiques horizontaux » doivent manifester une efficacité économique institutionnelle élevée. « Bien que nous soyons accoutumés à penser l'État et le marché comme des mécanismes concurrents pour résoudre les problèmes sociaux ... l'État et le marché fonctionnent plus efficacement dans un contexte civique. »

Source : D'après Putman, 1993, p.181

Expansion des capacités

« La promotion de la vie politique démocratique suppose l'élargissement des capacités de chacun, par l'éducation notamment, pour permettre à chacun de mieux jouer son rôle dans la vie politique et pour encourager le développement d'associations de la société civile et d'autres institutions informelles pour aider les institutions démocratiques à mieux représenter le peuple. »

PNUD, 2002

Ainsi, les réponses aux questions fondamentales relatives à « la démocratie et au développement » ne dépendent pas d'une variable unique mais des corrélations complexes existant entre politique, société et économie; ces corrélations sont déterminées par des forces internes et externes, par des valeurs culturelles et une tradition de civisme, et par les perspectives d'avenir.

Dans une perspective plus pragmatique, la pauvreté et l'insécurité alimentaire doivent être appréhendées comme des problèmes locaux, et il doit en aller de même de la gouvernance. Ainsi, c'est au *niveau local* que l'on résoudra au mieux le problème de l'équilibre entre « réduction de la pauvreté (sécurité alimentaire), croissance économique et gouvernance démocratique ». Plus que jamais, les autorités locales, démocratiquement élues ont des atouts dans la mise en œuvre d'une démarche transversale, localisée et durable pour sécuriser les modes et moyens d'existence locaux et améliorer la sécurité alimentaire.

C'est pourquoi l'hypothèse selon laquelle la démocratie peut aider à réduire la pauvreté est certainement une hypothèse forte. Cependant, il ne faut pas oublier le vieux principe dialectique, qui enjoint d'examiner « non seulement ce qui se passe si une hypothèse particulière est vraie, mais aussi ce qui se passe si elle n'est pas vraie »¹⁴⁰. Cela signifie que l'hypothèse de travail opposée ne saurait être complètement exclue : et qu'il est possible que la croissance économique, la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire puissent être réalisées plus rapidement et plus efficacement dans une structure politique non entièrement démocratique ou non démocratiquement décentralisée.

Pour conclure, en empruntant le vocabulaire de la théorie des jeux, la réduction de l'insécurité alimentaire est un jeu à somme non nulle (comme c'est le cas de la réduction de la pauvreté et de l'amélioration de la démocratie) : le gain d'un joueur n'est pas nécessairement la perte d'un autre joueur. Si l'insécurité alimentaire est définie comme l'accès insuffisant aux aliments, alors, résoudre le problème de l'insécurité alimentaire entraînera nécessairement des gagnants et des perdants. Si au contraire l'insécurité alimentaire est liée aux défaillances des moyens d'existence locaux, à la précarité des stratégies d'existence collectives, à l'exclusion des gens des services publics, à l'absence de marchés ou d'autres infrastructures, à l'absence de bonne gouvernance et de processus inclusifs de prises de décisions, ou à un climat défavorable aux affaires, par exemple, alors l'insécurité alimentaire est un jeu à somme non nulle : des joueurs nombreux peuvent prendre conscience d'avoir des intérêts convergents, et toutes les catégories d'acteurs locaux finissent par profiter de leur collaboration à des efforts collectifs.

Bibliographie

- Banque mondiale, 1986. *Poverty and Hunger. Issues and Option for Food security in developing countries*. Washington, Banque mondiale.
- Banque mondiale, 2001. *Africa Rural development strategy. Vision to action update 2001*. Washington, Banque mondiale.
- Banque mondiale, 2002. Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001. Washington, Banque mondiale.
- Banque mondiale, 2004. *Making Services Work for Poor People*, Rapport sur le développement dans le monde 2004. Washington, Banque mondiale.
- Banque mondiale, 2005. *A Better Investment Climate for Everyone*, Rapport sur le développement dans le monde 2005. Washington, Banque mondiale.
- Barrett C. et al., 2001. *Nonfarm income diversification and Household Livelihood Strategies in Rural Africa: Concepts, Dynamics, and Policy implications*. Numéro special, *Food Policy*, 2001.
- Bergeron G., 1999. *Rapid Appraisal, Methods for the Assessment, Design, and Evaluations of Food Security Programs*, IFPRI, Guide technique No 6.
- Bonfiglioli A., 1986. *Dudal. Histoire de famille et histoire de troupeau chez un groupe de Wodaabe du Niger*. Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme et Cambridge, Cambridge University Press.
- Bonfiglioli A., 2003. *Le Pouvoir des Pauvres. Gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté*. New York, FENU.
- Bonfiglioli A., 2004. *Terre des pauvres. Gouvernance environnementale locale et gestion décentralisée des ressources naturelles*. New York, FENU.
- Bonilla García A. et Gruat J.V., 2003. *Social protection a life cycle continuum investment for social justice, poverty reduction and sustainable development*. Genève, OIT.
- Braun von J., Teklu T. et Webb P., 2000. *Famine in Africa: Causes, Responses, and Prevention*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Carney D., 1999. *Approaches to sustainable livelihoods: What can we make?* Londres, DFID.
- Carothers T., 1999. *Aiding Democracy Abroad. The Learning curve*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Christiaensen L., Demery L. et Kühl J., 2006. *The Role of Agriculture in Poverty Reduction. An Empirical Perspective*. Document de travail de la Banque mondiale, recherche de politiques, No 4013, septembre, Washington, Banque mondiale.
- Clay E. et Stokke O., dirs. de publ., 2000. *Food Aid and Human security*. Londres, Frank Cass pour EADI.
- Cromwell E., 2004. *Food security: what have we learned from the Southern Africa crisis?* Londres, ODI. (disponible sur le site : www.odi.org.uk/publications/opinions/)
- Davies S., 1996. *Adaptable Livelihoods. Coping with Food Insecurity in the Malian Sahel*. Londres, McMillan Press et New York, St Martin's Press.
- Dercon S., 2005. *Vulnerability: A micro perspective*. Communication à la Conférence ABCDE Europe, Amsterdam, mai.
- Devereux, S., 2000. *Famine in the Twentieth Century*, Document de travail IDS No 105. Brighton, Institute of Development Studies, University of Sussex (R.-U.).

- Devereux S., 2005. 'Old failures feed new famines: starvation strikes emerging democracies'. *New Internationalist*, octobre.
- Devereux S et Sabates-Wheeler R., 2004. *Transformative social protection*. Document de travail IDS No 232, octobre. Brighton, IDS.
- Devereux S. et Maxwell S., 2001. *Food Security in Sub-Saharan Africa*. Londres, ITDG.
- Devereux, S., Howe, P. et Biong Deng, L., 2002. 'Introduction: the "New Famines"', *Bulletin IDS No 33* (4). Brighton, Institute of Development Studies.
- DFID, 2002. *Eliminating Hunger. DFID Food security strategy and priorities for action*. Londres, DFID.
- DFID, 2004a. *Agriculture, hunger and food security*. Équipe chargée de l'agriculture et des ressources naturelles du Royaume-Uni, Department for International Development. Londres, DFID.
- DFID, 2004b. *Agriculture, growth and poverty reduction*. L'Équipe chargée de l'agriculture et des ressources naturelles, Royaume-Uni, Department for International Development. Londres, DFID.
- DFID, 2005. *Social transfers and chronic poverty: Emerging evidence and the challenge ahead*. Practice paper, octobre. Londres, DFID.
- Drèze J., Sen A. et Hussain A. (dirs. de publ.), 1995. *The Political Economy of Hunger*. Oxford, Oxford University Press.
- Dunn J., 2005. *Setting the People Free. The story of democracy*. Londres, Atlantic Books.
- Economist (The) 2005. Economic focus. Destitution not dearth. *The Economist*, 20 août.
- Ellis F., 1996. *Peasant Economics. Farm households and agrarian development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ellis F., 2002. *Human vulnerability and food insecurity: Policy implications*. Forum for Food Security in Southern Africa.
- Farrington J., Slater R. et Holmes R., 2004. *Social protection and pro-poor agricultural growth: what scope for synergies?* ODI Natural Resource perspectives, No 91, janvier.
- FFSSA 2004. 'Achieving Food Security in Southern Africa: Policy Issues and Options'. Document de synthèse FFSSA, Forum for Food Security in Southern Africa (<http://www.odi.org.uk/food-security-forum>)
- Gillespie S. (dir. de publ.), 2006. *AIDS, Poverty, and Hunger: Challenges and Responses*. Faits marquants de la Conférence internationale sur le VIH/sida et la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Durban (Afrique du Sud), 14 au 16 avril 2005. Washington, International Food Policy Research Institute.
- Green M., 2006. *Representing Poverty and Attacking Representations: Perspectives on Poverty from Social Anthropology*. Document de travail Q-Squared No 27. Q-squared, Centre For International Studies, University of Toronto (Canada).
- Hart K., 1982. *The political economy of West African agriculture*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hazell et Johnson M., 2002. *Ending Hunger in Africa. Only the small farmers can do it*. Washington: IFPRI. USAID's Agricultural Initiative to Cut Hunger in Africa (AICHA) (Voir <http://www.ifpri.org/themes/aicha.htm>).
- Helling L., Serrano R. et Warren D., 2005. *Linking Community Empowerment, Decentralized Governance, and Public Service Provision Through a Local Development Framework*. Document de travail SP No 0535. Washington, Banque mondiale.

- Helmsing B., 2001. *Local economic development. New generations of actors, policies and instruments*. Communication au Forum du FENU sur la décentralisation et la gouvernance locale in Afrique'. Le Cap (Afrique du Sud).
- Hill P., 1986. *Development Economics on Trial The Anthropological Case for a Prosecution*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Huda, K. , Rahman, S. et Guirguis, C., 2005. *Does the engagement of village elites in support of the ultra poor ensure sustainable improvements in their lives?* BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee).
- IFPRI 2005. *Food Policy Research, Capacity Strengthening, and Policy Communications* 2005. Washington, International Food Policy Research Institute.
- Iliffe J., 1987. *The African Poor. A history*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Jayne T.S., 1995. Experiences from Sub-Saharan Africa, in Tschirley D. L. , Staatz J. M. , Shaffer J.M. , Weber M.W. , Chisvo M. et Mukumbu M. *Market-Oriented Strategies to Improve Household Access to Food*. Michigan University.
- Kennes W., 2002. *The European Community and food security*. Bulletin, Institute for Development Studies, IDS.
- Manor J., 2006. *Decentralisation and Sustainable Livelihoods*. James Manor (IDS). Site web : (<http://www.livelihoods.org/pip/pip/dcbback.html>).
- Mathys E. (sans date) *Community-Managed Targeting and Distribution of Food Aid. A review of the experience of Save the Children UK in sub-Saharan Africa*. Londres, Save the Children.
- Mayne R., 2006. *Responding to food crises and the root causes of hunger*. Oxford, Oxfam.
- Maxwell S. et Frankenberger T., 1992. *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurement*. UNCEF/ FIDA.
- Middlebrook, P. J., 2003. *Fighting Hunger and Poverty in Ethiopia: Ethiopia's Experience in Implementing Employment Generation Schemes (EGS) as part of the National Policy for Disaster Prevention and Management (NPDPM)*, Thèse de doctorat, University of Durham.
- Nations Unies, 2004. *Unleashing entrepreneurship. Making business work for the poor*. Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. New York, Nations Unies.
- Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), 2002. *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*. NEPAD.
- Institut du développement outre-mer (ODI), 2004. *Achieving Food Security in Southern Africa: Policy Issues and Options*. Forum for Food Security in Southern Africa (www.odi.org.uk/food-security-forum).
- OIT, 2004. *Creating the right balance between productivity, growth and job creation for poverty reduction*.
- Organisation internationale du Travail; Employment Trends, OIT.
- Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), *DAC Guidelines on Poverty Reduction*. Paris, OCDE.
- PNUD, 2002. *Rapport mondial sur le développement humain : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*. New York, PNUD.
- PNUD, 2006. *Poverty in Focus*. Centre international pour l'action en faveur des pauvres, Programme des Nations Unies pour le développement, juin.
- Ponte S., 2002. *Farmers & Markets in Tanzania*. Oxford, James Curry – Dar es Salaam, Mkuki na Nyota, Portsmouth, Heinemann.

- Poulton C. et Dorward A., 2003. *The Role of Market Based Economic Development in Strengthening Food Security*. Forum for Food Security in Southern Africa. (www.odi.org.uk/food-security-forum).
- Putman, R. D. et al., 1992. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Reader J., 2005. *Cities*. Londres, Vintage.
- Sachs W., 1992. *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*. Londres, Zed Books.
- Sahley C. et al., 2005. *The Governance Dimensions of Food Security in Malawi*. Washington, USAID.
- Sanchez P. et al., 2005. *Halving hunger: It can be done*. Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies.
- Scoones I., 1998. *Sustainable Rural Livelihood: A Framework for Analysis*. Document de travail No 72, Institute of Development Studies, Sussex.
- Sen A., 1981/ *Poverty and famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford, Oxford University Press.
- Shotton R. et Winter M., 2006. *Delivering the Goods. Building Local government Capacity to achieve the Millennium Development Goals*. New York, FENU.
- Siegel P., 2005. *Using an Asset-Based Approach to Identify Drivers of Sustainable Rural Growth and Poverty Reduction in Central America: A Conceptual Framework*. Document de travail de la Banque mondiale, recherché de politiques, No 3475, janvier.
- Soto de, H., 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York, Basic Books.
- Swift J. et Hamilton K., 2001. Household Food and Livelihood Security, in Devereux S. et Maxwell S. *Food Security in Sub-Saharan Africa*. Londres, ITDG.
- Swinburn G., 2006. *Local economic development. LED Quick reference*. Washington, Banque mondiale. (Voir www.worldbank.org/urban/led).
- Thoenen R., 2006. *Public Sector Participation in the Provision of Basic Infrastructure*. Communication présentée à la Commission des Nations Unies pour l'Afrique (CEA/ONU) à l'atelier intitulé "Public Expenditure and Service Delivery in Africa: Managing Public Expenditure to Improve Service Quality and Access", 9 au 11 octobre. Lusaka (Zambie).
- Thomas H., 1981. *An Unfinished History of the World*. Londres, Pan Books.
- UNICEF, 2006. *Progress for Children. A report card on nutrition*, mai. New York, UNICEF.
- World Resources Institute, 2005. *The Wealth of the Poor*. Washington, World Resources Institute.

Index

A

Acteurs

Acteurs locaux : 4,9,40,45,54,71,73-76, 79,84,89,91,111,120,

Acteurs économiques : 92, 94,

Actifs : 3,4,7,8,9,10,19,20,22,32,33,43, 45-47,48,49,50,51,56,57,58,59,60,63, 64-68,75,76,79, 84,86,88,90,105,114,

Agriculteurs

Voir Ménages agricoles

Agriculture : 4,16,19,21,24,28,31,36,39,50, 64-68,76,79,81,98,100,103,113-115,133

Alimentation

Accès à l'alimentation : 10,31,33,49,59, 65,86,104

Aide alim. : 20,22,32,54-55,88,134

Crises aliment. : 4,5,7,9,15,16,26,53, 57,58,99

Personnes mal nourries : 57131,

Insécurité alimentaire : 1,2,3,5,8,15,16, 19,21,22,31,32,35,38,39,50,51,53, 64-68,120, 129

Politiques aliment. : 7,24,29,35,43,115, 129

Sécurité aliment. : 3,7,8,17,21,23,31,35, 46-47,51-54,56,59,64-68,73,83,99

Système aliment. : 24,

Autorités locales : 3-5,8,9,23,25,71,76-78, 87,91,94,99-101,111-114,119

C

Capacités : 33,132

Création/renforcement de cap. : 2,4,7, 8,34,49,63,64-68,80,91,93,96,101,112,114

Capital : 10,27,34,38,45-47,48,50,55,58,59, 61,64-68,90,94,96,105,113,130,

Collectivités locales : 1,4,6,8-10,29,30,40,56, 61,71-78,79,81,89,92,94,95-96,98,99, 100,101,111-115,117

Collect. Territoriales : Voir Collectivités locales

Commercialisation : 27,29,46,64-68

Communauté : 13,16,24,28,29,33,37,48,49, 58, 61,64-68,75,90

Institutions communautaires : 4,27,71,83, 97,100,111,112

Complémentarité : 35,74

D

Décentralisation : 4,30,73,74,75,112

Déc. démocratique : 5,8,117,118

Déc. fiscale : 91,99

Démocratie : 5,25,75,78,80,117,118,119, 120,132

Voir Décentralisation démocratique

Développement : 3-5,7,38-39,64-68,92,94, 96,114,117

Aide au dév. : 54,55

Dév. local : 8,9,10,91,98,111,113,114

Dév. économique local : 9,74,77,78, 81-85,93,97,99,103-107,114,117

Droits

Sécurité alimentaire et dr hum. : 31,33, 65,

E

Éducation : 8,21,33,34,46,49,52,54,59, 64-68, 89,97,105,132,134

Emploi : 4,8,9,21,47,50,57,64,65,81,83,84, 87,88,90,95,98,103-105,114,133

Entreprises : 9,24,28,40,64-68,77,81,82,83, 84,85,90,92,94-95,97,98,100,101,10,107, 114,134

Environnement : 4,9,21,23,25,36,52,56,65, 71,76,92,93,98,99,100,115

Gouvernance environ. locale : 4,9, 79-81,103,106,114-115

Équité : 22,74,85,86

Existence

Modes & moyens d'exist. : 3-6,7-10,16, 21,31,32,33-34,35,38,39,43,45-47,52,53, 55,56,58,59,61,64-68,74,65,77,80, 82,86, 88,98,99,100,101,103,105,113-115,119, 120,132

F

Famine : 7,10,15,17,23,25,33,37,39,40,51, 53,75,103,117,129,130,131,132,133

Filets de sécurité : 22,27,36,49,86,87

G

Gouvernance : 5,6,8,23-24,25,32,74,75,76, 77,83,84,96,99,100,111,112,114,117, 119,120

Gouvernance environnementale :
voir Environnement

I

Institutions : 3,4,5,7,8,20,23,24,25,53,54, 55,56, 61,71,76,78,80,92,101,119,133, 134,135

Institutions locales : voir Communauté

Développement institutionnel :
voir Développement

Investissements : 4,7,8,9,19,20,21,24,37,46, 47,48,49,54,55,60,64-68,75,76,82,83,88, 90,94,97, 98,100,103,104,105,106,107, 113,114,115,134

M

Main-d'œuvre : 17,19,21,26,27,29,31,48, 49,65, 68,87,

Programmes à forte intensité de main-
d'œuvre : 90,98,106,113

Marché : 4,7,8,9,10,17,23,25,26,28,32,33, 52,53,55,56,57,67,68,75,76,82-83,84,87, 88,89,90,94,96,99,106-107,114,116,119, 20,130,133

Définition du marché : 34

Libéralisation des marchés : 26,28,

Ménages : 3,7,8,16,20,21,26,31,32,46,48, 49,50,51,55,56,58,59,60,63,64-68,74, 75,83,87,88,90, 103,114,130

Ménages agricoles : 45

Ménages pauvres : 8,23,29,60,63, 64-68

Ménages ruraux : 7,22,26,29,31,39,60, 98,104

Ménages urbains : 22,57

Ménages très pauvres : 22,27,63,64-68,98

Ménages riches : 63,64-68,133

N

NEPAD : 15,35,36

O

Objectifs du Millénaire pour
le développement (OMD) : 1,5,38,77,79

P

Pauvreté : 5,15,16,22,25,32,38,39,76, 79,132

Causes de pauvreté : 21,39,53

Réduction de la pauvreté : 24,29,38,59, 64-68,80,83,88,98,103,104,115,117, 119,120,132

Potentiel : 22,33,46,75

Pouvoir : 10,24,30,76,118

Pouvoir d'achat : 21,133

Pouvoirs publics : 28,57,61,76,84,85

Programme de développement local : 6,9, 111,114

Protection sociale : 3,4,8,9,22,38,65,79, 86-90, 93,98,99,114,130,

R

Ressources naturelles

Gestion des R.N : 3,4,9,10,34,74,79, 96,103,104,105,113,114,135

Risque : 4,10,15,22,26,32,36,57,66-67,75, 82,84,86,87,88,90,94,95,100,101,130,135

S

Santé publique : 21,24,33,34,35,46,49,52, 54,59, 82,89,91,97,99,100,105,132,134,

Sida : 7,17,18,19,32,38,55,132,133

Société

Société civile : 8,30,40,55,73,77,81,97,
111,119

Stratégies : 3,4,7,8,9,16,43,45,47,49,50,57,
58,59,60,61,63-68,71,79,84,90,115,120,
130,132, 134

Stratégies de subsistance : 20,50, 104

Subsidiarité : 74

Subsistance :

Voir Stratégies de subsistance

T

Transferts sociaux : 4,28,65,87,88-89,92,99,
114,132

U

Urbanisation : 7,17

V

Vulnérabilité : 3,4,5,7,8,10,16,17,18,22,25,
26, 29,32,33,37,38,43,46,47,50,53,58,63,
64-68,76,86,88,89,99,130

Notes

PARTIE I

- ¹ World Resources, 2005.
- ² <http://www.fao.org/docrep/003>
- ³ « *Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique* » (www.nepad.org).
- ⁴ Par exemple, des recherches récentes effectuées par l'Institut de recherche sur les politiques alimentaires internationales IFPRI (cité par FFSSA, 2004) montrent que si les pays de l'Afrique australe continuent à appliquer les politiques agricoles et alimentaires qu'ils ont suivies jusqu'à présent, la pauvreté, l'insécurité alimentaire et la malnutrition infantile vont s'aggraver de façon appréciable, les ressources seront toujours plus dégradées, la productivité des sols continuera à diminuer dans beaucoup de zones et la région sera de plus en plus vulnérable à la famine.
- ⁵ Voir la *World Hunger Campaign* à l'adresse suivante : www.care.org: « Chaque minute, chaque jour, dans le monde, 21 enfants meurent de malnutrition et de maladies évitables ».
- ⁶ <http://www.makepovertyhistory.org/>
- ⁷ Sahley *et al.*, 2005.
- ⁸ FFSSA 2004.
- ⁹ En Europe également, pendant le Moyen-Âge « La famine était un danger permanent dans un système agricole traditionnel, où les rendements étaient faibles, le nombre de récoltes limitées, le transport difficile, les stocks alimentaires maigres et le stockage inadéquat. Une mauvaise récolte ou une augmentation de la population était immédiatement suivie par la faim, car même si des grains étaient importés d'autres régions, les hausses de prix inévitables les mettaient hors de portée du budget de la plupart des familles. Au Moyen-âge, la menace de famine était permanente; même pendant les périodes de prospérité agricole et d'augmentation de la production de grains, les annales de la période abondent en descriptions, fréquemment exagérées, de famines. La plupart, cependant, restaient locales » (Geremek, 1997, p.98).
- ¹⁰ Devereux et Maxwell, 2001, p.2. Les auteurs montrent aussi que « *la pauvreté et la faim s'aggravent en Afrique, et que la situation s'améliore presque partout ailleurs* ».
- ¹¹ *L'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Pourquoi maintenant ? Qu'est-ce qui a été fait ? Que reste-t-il encore à faire ?* Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 2005, [Consultable à l'adresse suivante in www.oecd.org/dataoecd/29/36/35350637.pdf].
- ¹² Gillespie, dir. de publ., 2006.
- ¹³ Contrairement à ce que l'on croyait couramment dans les années 1980, il est désormais largement reconnu que l'autosuffisance alimentaire d'un pays est une mauvaise indication de l'accès réel des ménages aux aliments. Dans la plupart des cas, de 20 à 30 % de la population consomment moins de 80 % de leurs besoins caloriques même quand l'offre alimentaire par habitant dépasse 100 % des besoins (Jayne, 1995).
- ¹⁴ Sur ce point, voir : Berry, 1993. Les famines, les sécheresses, les pestes bovines peuvent avoir des effets dramatiques et contradictoires sur les moyens de subsistance locaux. Dans le contexte des crises écologiques et économiques des dernières décennies, les moyens de subsistance des pasteurs africains nomades tels que les Wodaabe du Niger, par exemple, ont pris des trajectoires incertaines et contradictoires : les mêmes contraintes ont conduit certains groupes de ménages

à choisir la *sédentarisation agricole*, tandis que d'autres ont accentué encore leur nomadisme, se lançant dans des migrations pastorales à longue distance. Ces choix ne sont pas neutres, car finalement ils favorisent ou retardent de nouvelles affiliations et alliances sociales, l'adoption de stratégies spécifiques de survie, et une plus grande participation à des transactions marchandes, ou au contraire à un retrait du marché (voir Bonfiglioli, 1986).

¹⁵ Devereux et Maxwell, dirs. de publ., 2004, p.95.

¹⁶ Voir : Devereux et Maxwell, dirs. de publ., 2001, p.14.

¹⁷ Davies S., 1996, p.18.

¹⁸ Clay E. et Stokke O. dirs. de publ., 2000.

¹⁹ DFID 2004, p.8.

²⁰ FFSSA 2004, p.49.

²¹ Voici certaines de ces définitions : « La protection sociale renvoie aux décisions publiques prises en réponse à des niveaux de vulnérabilité, de risque et de dénuement qui sont jugés socialement inacceptables dans un régime ou une société donnée » (*Overseas Development Institute, ODI*); « La protection sociale est l'ensemble de mesures visant à améliorer ou protéger le capital humain, qui vont de l'intervention sur le marché du travail, à l'assurance chômage ou vieillesse obligatoire, ou encore à un soutien ciblé des revenus. Les interventions de protection sociale aident les individus, les ménages et les communautés à mieux gérer les risques pesant sur le revenu, qui laissent les gens vulnérables » (www.worldbank.org). « La protection sociale est la fourniture de prestations à des ménages et à des individus par des dispositions publiques ou collectives de protection contre la faiblesse ou la baisse de niveaux de vie ». (*Bureau international du Travail, BIT*); « La protection sociale peut garantir l'accès à des biens et services essentiels, promouvoir une sécurité économique active et améliorer le potentiel

individuel et social de réduction de la pauvreté et de développement durable » (*Bonilla García et Gruat/OIT, 2003*).

« La protection sociale se définit comme "l'ensemble des politiques et des programmes conçus pour réduire la pauvreté et la vulnérabilité en encourageant un fonctionnement efficace des marchés du travail, en réduisant l'exposition des individus aux risques, et en améliorant la capacité de se protéger eux-mêmes contre les risques ou l'interruption ou la perte de revenu » (Banque asiatique de développement, *ADB*).

²² Bonilla García et Gruat/OIT, 2003.

²³ Voir : www.fao.org

²⁴ Dans l'antiquité, l'Empire athénien s'est créé en raison de la nécessité de garantir les approvisionnements en grains; Athènes est tombée car elle dépendait des importations de grains de la mer Noire et a dû se rendre quand ses approvisionnements en provenance de cette région ont été coupés (Bowra, cité in Thomas, 1981, p.79). L'approvisionnement en grains était aussi une question très importante sur le plan politique dans l'ancien Empire romain : l'État s'est de plus en plus impliqué dans tout un ensemble d'activités visant à fournir du blé – qui ont abouti, en fin de compte, à une ration mensuelle fixe d'environ 45 kg de grains distribuée gratuitement à chaque citoyen (cette distribution a ensuite été remplacée par celle de miches de pain). La fin des distributions gratuites d'aliments a entraîné une vaste famine, une très nette réduction de la population de Rome et en fin de compte la chute de l'Empire romain (Reader, 2004, p.56-58; Thomas, 1981, p.75). Le dernier exemple concerne l'histoire récente de l'Afrique où le coup d'État militaire de 1974 au Niger est une conséquence directe des troubles sociaux engendrés par la famine en 1973-1974.

²⁵ Ellis, 2002.

- ²⁶ IFPRI 2005.
- ²⁷ Ce qui amène un analyste à poser cette question troublante : Les « nouvelles famines » sont-elles plus politiques qu'historiques, ou avons-nous simplement tendance à reconnaître l'élément essentiel du facteur politique aujourd'hui plus qu'autrefois ? (Devereux *et al.*, cité dans : FFSSA 2004:7).
- ²⁸ Sen, 1981.
- ²⁹ Jayne, 1995, pour l'ensemble de ce paragraphe.
- ³⁰ Ellis, 2002.
- ³¹ Hart, 1982, p.14.
- ³² Voir : Ponte, 2002.
- ³³ En Amérique latine par exemple, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté a augmenté au cours des dix dernières années alors que le PIB par habitant augmentait aussi.
- ³⁴ Devereux, 2005, donne un bon exemple du Niger, où l'appel du gouvernement à une assistance d'urgence à la fin de 2004 n'a pas été entendu, alors même que ce gouvernement avait fait tout ce que la communauté internationale lui avait demandé de faire depuis la libéralisation de l'économie jusqu'aux réformes politiques. En fait, le Gouvernement du Niger a dû imposer une augmentation de 19 % du prix des denrées de première nécessité (farine, lait et sucre) au début de 2005, comme conditions imposées par le FMI à un soutien budgétaire (pourtant ces impôts ont été supprimés après des marches de contestation dans la capitale, Niamey, quand des manifestants portaient des pancartes : « Nous avons faim, aidez-nous »). Cette intervention rappelle fâcheusement le conseil donné par le FMI au Gouvernement du Malawi, de vendre sa réserve stratégique de céréales, juste avant la famine de 2002.
- ³⁵ Voir : Ellis, 1996, p.13.
- ³⁶ Des chercheurs ont recensé 32 définitions de la sécurité alimentaire (voir Maxwell et Smith, cité dans Davies, 1996, p.15).
- ³⁷ Il y a sécurité alimentaire quand « tous les individus, à tout moment, ont un accès physique et économique à des aliments nourrissants et sûrs en quantité suffisante pour satisfaire leurs besoins diététiques et leurs préférences alimentaires pour un mode de vie actif et sain » (www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/ECONOMIC/ESA/fs_en.htm)
- ³⁸ Banque mondiale, 1986.
- ³⁹ Davies, 1996, p.16.
- ⁴⁰ Ellis, F. 2002.
- ⁴¹ Devereux, S., 2000
- ⁴² Selon Ellis, 2002, cette sensibilité renvoie à l'ampleur de la réponse d'un système à un événement extérieur (un système de moyens de subsistance est « sensible » si une faible variation du prix des cultures vivrières cause rapidement de la malnutrition dans la population).
- ⁴³ Ellis, 2002, p.2-3.
- ⁴⁴ Ellis, 2002.
- ⁴⁵ Voir OCDE 2002, p.26.
- ⁴⁶ Selon l'UNICEF, le terme « sous-nutrition » se définit comme la situation résultant d'une insuffisance de prise alimentaire (faim) et des maladies infectieuses à répétition. La sous-nutrition inclut l'insuffisance pondérale pour son âge, une insuffisance de taille pour son âge, une maigreur dangereuse et des carences en vitamines et en produits minéraux (malnutrition en micronutriments). Quand un individu est sous-alimenté, il ne peut préserver ses capacités corporelles naturelles telles que la croissance, la résistance aux maladies et la convalescence our une maladie, le travail d'apprentissage et le travail physique, et la grossesses et la lactation chez les femmes. Une mauvaise alimentation des enfants en

bas âge et des jeunes enfants, en particulier le manque d'allaitement optimal et d'aliments complémentaires, s'accompagnant de maladies telles que la diarrhée, la pneumonie, le paludisme et le sida, souvent exacerbées par les infestations vermineuses (helminthes) sont les principales causes de la sous-nutrition » (UNICEF, 2006).

⁴⁷ Il est difficile de traduire en français la notion de « entitlements », telle qu'elle est utilisée par Amartya Sen. A la suite d'un article de C. Ferraton, *L'approche par les capacités d'Amartya Sen : quels enseignements pour l'économie sociale?* publié en 2006 dans un Cahier de la Chaire de recherche du Canada en économie sociale, on peut parler de « droits », en distinguant quatre types de droits, à savoir : (i) les droits basés sur la production (*production entitlements*); les droits basés sur l'échange (*exchange entitlements*); les droits provenant du travail; et les droits issus d'héritage ou de transferts.

⁴⁸ La notion de « subsistance » ou « d'agriculteur de subsistance » devrait être considérée comme « un terme démodé, péjoratif, source de confusion, qu'il faudrait éviter car il implique trop souvent l'autosuffisance des ménages et l'absence de vente de produits cultivés, en d'autres termes « l'équilibre aborigène » (Hill, 1986, p.180).

⁴⁹ Il n'existe pas de traduction française satisfaisante du concept de « livelihoods » ou de « sustainable livelihoods ». La meilleure traduction celle qui est préférée ici est *modes et moyens d'existence durables* ou, selon les contextes, simplement *modes d'existence* ou *modes de vie*. La notion de « livelihood strategies » sera traduite par stratégies concernant les modes de vie ou, selon les contextes, *stratégies locales*.

⁵⁰ Scoones, 1998.

⁵¹ Chambers, 1 cité dans Davies, 1996, p.18.

⁵² Sachs, 1992.

⁵³ Pour un complément d'information sur le Programme spécial de sécurité

alimentaire de la FAO, voir : www.fao.org/sfps

⁵⁴ Pour un complément d'information sur la politique du FIDA sur la sécurité alimentaire, voir : www.ifad.org/hfs

⁵⁵ Voir : www.dfid.gov.uk. Voir aussi : DFID, 2002.

⁵⁶ Voir : <http://www.ifpri.org/themes/aicha.htm>

⁵⁷ Les définitions de la pauvreté et donc des politiques de réduction de la pauvreté proposées diffèrent notablement entre les deux rapports sur le développement dans le monde produits au début et à la fin de la décennie (Banque mondiale, 1990 et 2001). Alors que le rapport de 1990 considèrerait la pauvreté principalement en termes monétaires, celui de 2001 y voit un dénuement polymorphe, un manque non seulement de revenu mais également de la capacité de réaliser le potentiel humain. Dans cette perspective, la pauvreté n'est pas seulement une question de revenu ou de consommation insuffisants, mais revient à un état d'impuissance relative et d'exclusion des processus de décision. La pauvreté se manifeste par un faible niveau d'éducation, une forte mortalité et une mauvaise santé – facteurs qui contribuent aussi à la pauvreté (Banque mondiale, 2001, p.31]. Pour un complément sur ceux-ci, voir Green, 2006.

⁵⁸ Devereux *et al.*, 2002: Alors que Sen fait valoir que les famines ne se produisent pas dans les démocraties, Devereux *et al.* évoquent les « nouvelles famines » survenues dans des pays comme le Niger, l'Éthiopie et le Malawi, qui se sont pourtant tous engagés dans la voie d'une transformation démocratique de leurs structures politiques (bien qu'il fallait préciser que la qualité de cette démocratisation, au Niger et en Éthiopie, est contestable).

⁵⁹ Voir : Sahley *et al.*, 2005.

PARTIE II

⁶⁰ Ellis, 2000, p.74.

⁶¹ Helling, Serrano et Warren, 2005, p.27.

⁶² Au sujet de l'impact du sida sur les moyens de subsistance locaux, on a signalé que l'acquisition de terres par les ménages relativement riches ne manquera pas d'augmenter car les veuves et les orphelins ne parviennent pas à conserver le droit d'accès ou le droit de propriété de la terre après la mort du mari ou du père (Gillespie, dir. de publ., 2006).

⁶³ Voir également l'appendice de la partie II.

⁶⁴ Gillespie, dir. de publ., 2006.

⁶⁵ Davies, 1996, p.18.

⁶⁶ Cet argument simple a été confirmé durant la crise vivrière qui a frappé le Niger en 2005 : les marchés urbains et les entrepôts de négociants étaient pleins de céréales.

⁶⁷ Durant les années 1970, par exemple, la faim et en particulier la famine semblaient être le résultat d'une pénurie alimentaire aiguë qui appelait de manière optimale des mesures visant à accroître la production et la distribution d'aliments. Au début des années 1980, l'idée que les famines sont causées uniquement par de mauvaises récoltes a été remise en question et remplacée par des explications reposant sur l'impossibilité d'exercer le droit à prestations, c'est-à-dire l'incapacité où se trouvent les individus d'avoir accès aux aliments dont ils ont besoin du fait de leur pauvreté (DFID, 2004).

⁶⁸ Dans un examen de la crise vivrière qui a frappé le Niger en 2005, *The Economist* (2005) écrit : « Si la disette générale était simplement le résultat d'une insuffisance d'aliments à consommer, le remède serait évident : plus de denrées alimentaires. Les rations d'urgence actuellement envoyées par avion ou par camion vers le Sahel sont certainement nécessaires et urgentes, à un moment où la faim et la misère sont

aiguës et largement répandues. Mais si la disette générale commence par un effondrement du pouvoir d'achat, plutôt que par une pénurie d'aliments, un pont aérien n'est pas nécessaire pour la prévenir. Ce qu'il faut au contraire c'est un moyen de rétablir le pouvoir d'achat perdu, par exemple en offrant des emplois, à un salaire approprié, dans des travaux publics. Le marché respecte la demande, non pas le besoin. Mais donner aux indigents un certain pouvoir sur le marché, et le marché fera presque tout le reste ».

⁶⁹ Swift et Hamilton, 2001, p.92.

⁷⁰ Maxwell S. et Frankenberger T., 1992, p.4.

⁷¹ ODI 2004.

⁷² Sahley *et al.*, 2005.

⁷³ D'où la déclaration paradoxale selon laquelle, comme la gestion de la sécurité alimentaire exige une meilleure collaboration entre les secteurs, les disciplines et les institutions, « la sécurité alimentaire est trop importante et trop complexe pour être laissée à des ministères spécialisés comme celui de l'agriculture ». (Devereux S. et Maxwell S., dir. de publ., 2003). Dans le cas particulier du Malawi par exemple, une étude récente parvient à la conclusion que « il est douteux que le Ministère de l'agriculture (ait) le capital politique et la capacité technique voulue pour coordonner la politique de sécurité alimentaire » - perspective étroite qui prévaut dans beaucoup de pays africains (voir le Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire au Burundi, un des nombreux exemples).

⁷⁴ Selon : Development Initiatives (2004-05) '*Global Humanitarian Assistance*'.

⁷⁵ Par exemple, un rapport récent de l'ODI a constaté que 17 % seulement des besoins non alimentaires identifiés dans l'appel lancé en 2005-2006 par les Nations Unies pour le Kenya ont été financés, contre 46 % des besoins

alimentaires. Au Malawi et en Zambie 2002/2003, les donateurs sont allés trop loin en réagissant à un déficit vivrier projeté et ont inondé le marché d'aide alimentaire, faisant baisser les prix et lésant les producteurs locaux (Devereux, 2002, 'State of Disaster', Action Aid). On a montré aussi que l'aide alimentaire est extrêmement chère par rapport à des importations commerciales ou à la production agricole locale : par exemple, en 2003, l'aide alimentaire sous forme de maïs livrée au Malawi aurait coûté 450 dollars par tonne de maïs, contre 220 dollars par tonne de maïs importé par les moyens commerciaux et moins de 50 dollars par tonne pour le maïs produit dans le pays à l'aide d'intrants agricoles gratuits (Levy, cité par FFSSA 2004, p.32).

- ⁷⁶ L'achat de stocks alimentaires à utiliser comme aide alimentaire est donc une forme de subvention intérieure qui peut léser nettement les agriculteurs des pays en développement (Mayne, 2006). Le principal donateur, les États-Unis, fournit l'essentiel de son aide alimentaire en nature, mais la loi actuelle stipule que toute l'aide alimentaire fournie par l'Agence américaine pour le développement international (USAID) doit avoir été produite par des agriculteurs américains et que l'essentiel doit en être transporté sur des navires battant pavillon américain.
- ⁷⁷ Voir aussi Mayne, 2006.
- ⁷⁸ Voir Bergeron, 1999.
- ⁷⁹ Voir www.sadc.int.
- ⁸⁰ Swift et Hamilton, 2001, p.82.
- ⁸¹ Voir FFSSA 2004, p.7.
- ⁸² Swift et Hamilton, 2000, p.90.
- ⁸³ OCDE : 2002, p.37.
- ⁸⁴ Gillespie, dir. de publ., 2006.
- ⁸⁵ Swift et Hamilton, 2000, p.82.

PARTIE III

- ⁸⁶ Devereux, 2000, p.218.
- ⁸⁷ Dans le cas de l'Afrique australe, on a fait observer que les stratégies de réduction de la pauvreté étaient généralement plus détaillées sur les mesures tangibles, programmables, telles que les investissements dans la construction de routes, l'éducation et la santé publique, mais beaucoup moins précises concernant des progrès moins matériels et moins tangibles tels que la gouvernance, ou encore la création d'un environnement favorable à l'investissement (FFSSA 2004:46). Cette observation vaut aussi pour d'autres pays africains.
- ⁸⁸ Siegel, 2005.
- ⁸⁹ www.worldbank.org/wdrs
- ⁹⁰ Helling, Serrano et Warren, 2005, p.27.
- ⁹¹ Manor, 2005.
- ⁹² Davies, 1996, p.307
- ⁹³ Manor, *ibid*.
- ⁹⁴ Une chaîne de valeur peut se définir comme une série d'entreprises travaillant ensemble pour satisfaire une demande marchande. Une chaîne de valeur comprend ordinairement un fournisseur primaire (ou plusieurs) de valeur (produits ou services) et de nombreux autres fournisseurs secondaires (qui augmentent la valeur du bien offert aux consommateurs).
- ⁹⁵ Plan d'action, objectif 3.5 b).
- ⁹⁶ Helmsing, 2001.
- ⁹⁷ Berry, 1993, p.46.
- ⁹⁸ Helling, Serrano et Warren, 2005.
- ⁹⁹ Banque mondiale, 2002.
- ¹⁰⁰ Les principaux partenaires des ministères techniques qui fournissent des techniciens et un appui technique sont le Ministère de l'agriculture, le Ministère de l'élevage, le Ministère de l'environnement, les chambres d'agriculture, diverses institutions financières publiques et privées, des ONG (se spécialisant en agriculture), des entrepreneurs privés, etc.

- ¹⁰¹ World Resources, 2005.
- ¹⁰² DFID, 2004b.
- ¹⁰³ DFID, 2004b.
- ¹⁰⁴ Voir Helmsing, 2000, par exemple.
- ¹⁰⁵ Les principaux partenaires des ministères techniques qui fournissent des techniciens et un appui technique sont le Ministère des transports, le Ministère du commerce, le Ministère du travail, le Ministère des communications, les chambres de commerce, les institutions financières publiques et privées, les ONG (se spécialisant dans les questions commerciales et les questions juridiques soulevées par le commerce, le commerce et les marchés, les entrepreneurs privés, etc.
- ¹⁰⁶ Voir l'appendice de la partie III concernant l'impact des initiatives locales de développement économique lancées contre l'insécurité alimentaire.
- ¹⁰⁷ Helling, Serrano et Warren, 2005, p.9.
- ¹⁰⁸ Poulton et Donward, 2003.
- ¹⁰⁹ IFPRI, 2005.
- ¹¹⁰ FFSSA, 2004, p.25.
- ¹¹¹ <http://www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/Content/IC-InvestmentClimate>
- ¹¹² Nations Unies, 2004, p.27.
- ¹¹³ Selon le modèle FAO/ODI.
- ¹¹⁴ Devereux et Sabates-Wheeler, 2004.
- ¹¹⁵ FFSSA, 2004, p.49.
- ¹¹⁶ Voir Dercon, 2005, et Devereux et Sabates-Wheeler, 2004, sur cette question.
- ¹¹⁷ Middlebrook, 2003.
- ¹¹⁸ PNUD, 2006.
- ¹¹⁹ DFID, 2005.
- ¹²⁰ Voir FENU, 2003; FENU, 2006.
- ¹²¹ Swinburn, 2006, p.5.
- ¹²² Cromwell, 2004.
- ¹²³ Voir : Helling, Serrano et Warren, 2005, p.28.
- ¹²⁴ FFSSA, 2004, p.31 recense quatre catégories de risque : i) *les risques de production* (résultant des catastrophes naturelles, des échecs mécaniques, etc.); ii) *les risques de prix du marché* (résultant des changements de l'offre et de la demande); iii) *les risques de coordination économique* (du fait de l'absence de fournisseurs ou d'acheteurs au moment où ils sont nécessaires ; iv) *des risques liés à l'opportunisme* (dus au fait qu'un pouvoir monopolistique est utilisé, sur le marché, pour rendre les transactions plus intéressantes, ou les moyens de contrôle incertains, et la recherche de situations de rente).
- ¹²⁵ FENU 2004:83.
- ¹²⁶ Selon World Resources 2005, « le revenu environnemental » est la valeur résultant, sous forme d'espèces ou d'utilisation directe, des biens et services d'écosystèmes. C'est la somme de deux flux de revenu importants : le revenu sauvage (des systèmes naturels sauvages ou non cultivés tels que les forêts, les pêches maritimes et intérieures, les récifs coralliens, les terres humides et les prairies) et le revenu agricole (tiré des écosystèmes agricoles, c'est-à-dire les terres arables, les terres cultivées, pâturages ou vergers. Parmi les pauvres, l'essentiel du revenu agricole vient des petites exploitations agricoles).
- ¹²⁷ « Le revenu agricole est calculé à partir de la production ou de la collecte de ressources naturelles non transformées, des cultures, de l'élevage, des produits de la forêt ou de la pêche ; les revenus non agricoles sont toutes les sources de revenu provenant de la transformation, du transport ou de l'échange de produits agricoles, forestiers et halieutiques non transformés, etc.. Les entreprises non agricoles peuvent être situées partout (à domicile, à la ferme, à la ville, à l'étranger), à toute échelle (depuis les énormes usines aux individus isolés) et utiliser toute forme de technologie; ces activités peuvent

donner aux participants un revenu sous forme de profit ou un revenu du travail (salaire). (Voir : Barrett *et al.*, op cit. 2001).

¹²⁸ Voir : FFSSA, 2004, p.4 (citant Oshaug).

¹²⁹ De nombreuses administrations locales fournissent des services en dehors de leurs attributions légales strictes, du fait de la pression exercée par les électeurs : organisation d'écoles et de cliniques, défense ou plaidoyer pour leurs électeurs devant les ministères techniques afin d'accroître la couverture et d'améliorer la qualité des services qu'ils fournissent aux collectivités locales (voir : Helling, Serrano et Warren, 2005, p.34).

¹³⁰ Helling, Serrano et Warren, 2005, p.34.

¹³¹ FFSSA, 2004, p.47.

¹³² Ponte, 2002, p.157.

¹³³ Jayne *et al.*, 2005.

PARTIE IV

¹³⁴ Helling, Serrano et Warren, 2005, p.34.

¹³⁵ Christiaensen *et al.*, 2006.

¹³⁶ Voir le prochain rapport sur le développement dans le monde, 2008 à l'adresse suivante :
[www.worldbank.org /wdrs](http://www.worldbank.org/wdrs)

¹³⁷ Hart, 1982, p.9.

¹³⁸ Dunn, 2005, p.17.

¹³⁹ FENU, 2003, p.43.

¹⁴⁰ Plato (*Parménide*).