



La promotion de la résilience au Sahel : changement d'approche ou nouvelle mode ?

La récurrence des crises alimentaires au Sahel a contribué à une évolution de la réflexion autour de l'urgence et du développement. Elle a également convaincu les bailleurs qu'il fallait traiter la question de la sécurité alimentaire de manière plus résolue et durable. Dans le cadre de ces évolutions, un mot a fait son apparition dans le discours des différents acteurs (ONG, bailleurs, institutions régionales, etc.) : celui de « résilience ». Dans la littérature, dans les programmes d'aide, dans les documents stratégiques, dans les politiques régionales, le terme connaît une fortune remarquable, au point d'apparaître parfois comme un véritable slogan. L'initiative AGIR (Alliance Globale pour l'Initiative Résilience), lancée en décembre 2012 à l'initiative de la Commission européenne, en fait le socle d'un objectif d'éradication de la malnutrition au Sahel.

Il nous a paru intéressant de comprendre ce que le terme recouvrait aux yeux des différentes parties prenantes, en faisant apparaître les points de convergence et de divergence, les avancées que la résilience peut (ou non) représenter et surtout ce qu'elle peut signifier dans le contexte sahélien. La présente synthèse s'est appuyée sur la littérature consacrée au sujet et sur une vingtaine d'entretiens avec des acteurs impliqués dans l'urgence et le développement (bailleurs, organisations de producteurs, ONG, institutions régionales, experts). Ces entretiens sont consultables en ligne¹.

Voici les questions auxquelles ce travail tente de répondre :

- *Qu'est ce que la résilience ? Est-ce une simple mode ou un véritable changement de paradigme des politiques de sécurité alimentaire au Sahel ? Quelles sont les initiatives en cours dans la région ?*
- *Est-ce que les perceptions des différents acteurs sont convergentes ?*
- *Quels sont les défis que soulève ce concept ?*

I/ Origine et définition du concept de résilience

A. Comment est apparue la nécessité de penser autrement la prévention et la gestion des crises alimentaires

L'échec des politiques de prévention et de gestion des crises

Pour comprendre l'apparition et la diffusion de la notion de résilience, un bref retour historique est nécessaire. Pour cela, nous nous sommes avant tout appuyés sur les propos des acteurs, et la manière dont ils comprenaient l'émergence de la résilience. Celle-ci fait suite à un constat d'échec des politiques publiques en faveur de la sécurité alimentaire, manifesté par des crises à répétition.

De l'optimisme des années 60 à un constat d'échec

Dans les années 60 et du début des années 70, on pense qu'à terme, la faim sera résorbée grâce à la croissance économique et à l'augmentation continue de la production agricole. La crise de 1973 au Sahel apporte un premier démenti à cette idée. Les politiques d'ajustement structurel imposées par le FMI dans les années 80 contraignent les Etats à laisser agir les mécanismes du marché. Affaiblis par ces politiques, qui imposent notamment la suppression ou la réduction drastique des stocks nationaux,

les Etats se montrent alors incapables de répondre aux crises alimentaires. C'est donc la communauté humanitaire internationale (Nations Unies, ONG) qui prend une part croissante dans cette réponse. La persistance des crises renvoie, notamment aux yeux des acteurs de l'humanitaire, à l'échec des politiques de développement, puisque des ménages ou des communautés ciblées par l'aide au développement « plongent » à la première crise. Le modèle qui sépare le développement – destiné à prévenir les crises – de l'humanitaire – destiné à les résorber – apparaît désormais dépassé. C'est la notion même de crise ponctuelle, de choc, qu'il faut repenser, en s'attaquant aux causes profondes et chroniques de la vulnérabilité dans le Sahel.

Nouvelles crises, nouvelles réponses

Les grandes crises des années 2000 ont accéléré la prise de conscience, en suscitant des réponses nouvelles qui ont à leur tour contribué à faire évoluer la réflexion. La première utilisation du terme de résilience dans un contexte de crise humanitaire remonte à cette époque². [E7] La crise alimentaire de 2003 en

1 <http://www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/article/serie-d-entretiens-d-inter-reseaux>

2 En 1998, dans le cadre d'un rapport d'évaluation après la crise de Bahr el-Ghazal, au Sud-Soudan. Le terme de résilience s'applique alors aux systèmes de survie développés par les populations dans les situations de conflit.

Ethiopie, celle de 2005 au Niger puis celle de 2011 dans la Corne de l'Afrique ont fait évoluer la vision de la vulnérabilité. Plusieurs points ont notamment été mis en évidence :

- Les approches productivistes s'avèrent insuffisantes, car les dernières crises n'étaient pas dues à la faiblesse de la production agricole mais à des variations anormales des prix ;
- Les crises ont un effet cumulatif car une première crise amène les ménages touchés à se séparer de leur capital (troupeaux, réserves) et à s'endetter pour se procurer de la nourriture : dépourvus de ce capital et endettés, ils seront plus vulnérables encore si une nouvelle crise survient ;
- La répétition des crises met en évidence la nécessité d'associer plus étroitement l'urgence et le développement : nous ne sommes plus face à des crises limitées et circonscrites appelant des réponses ponctuelles, mais face à une crise structurelle qui impose de donner aux populations les moyens de résister par elles-mêmes aux aléas et aux chocs ; c'est le concept de lien entre l'urgence et le développement, déjà développé dans les années 90 (LRRD, *Linking Relief, Rehabilitation and Development*)³ ;
- L'aide alimentaire ne peut être isolée des autres dimensions que sont l'éducation, la santé, la nutrition, etc. L'ensemble de ces aspects sont étroitement liés et les programmes d'aide doivent en tenir compte : c'est une idée mise en avant par l'UNICEF et des ONG comme Action contre la faim (ACF).

Les années 2000 ont donc été celles d'une prise de conscience. La résilience a été promue par les bailleurs dans les documents stratégiques et les politiques régionales, comme un moyen de tirer parti de ces enseignements. Dès 2005, le *Hyogo Framework For Action*, plan stratégique sur 10 ans mis en place par l'UNISDR (*United Nations International Strategy for Disaster Reduction*), se propose de « bâtir la résilience des nations et des communautés face aux désastres ».

B. La résilience : origine et définition du vocabulaire

Le terme de résilience est en lui-même une importation venue d'autres disciplines. Au départ, il s'agit d'une notion de physique des matériaux : elle désigne la capacité de ceux-ci à reprendre leur forme initiale après un choc. Mais le mot a connu une fortune particulière dans son application à la psychologie : mis en évidence pour la première fois durant la Deuxième guerre mondiale, il désigne alors la capacité des individus à se remettre d'un traumatisme grave.

La notion a ensuite été introduite, par analogie, dans la réduction des risques de catastrophe (RRC ou DRR en anglais : *Disaster Risk Reduction*) : il s'agissait de décrire la réaction des populations et les mécanismes d'adaptation engendrés par les catastrophes naturelles (comme un cyclone, des pluies diluviennes, etc.). La définition la plus largement reprise aujourd'hui est celle de l'UNISDR, adoptée en 2009 : « La capacité d'un système, une communauté ou une société exposée aux risques de résister, d'absorber, d'accueillir et de corriger les effets d'un danger, en temps opportun et de manière efficace, notamment par la préservation et la restauration de ses structures essentielles et de ses fonctions de base. »

Il existe de nombreuses autres définitions, toutes assez proches. Citons celle du DfID, qui a joué un rôle particulièrement important dans la promotion de la résilience : « La résilience vis-à-vis des catastrophes est la capacité des pays, des communautés et des

L'initiative SHARE (*Supporting the Horn of Africa's Resilience*), lancée par l'Union Européenne (UE) à la suite de la crise de 2011 dans la Corne de l'Afrique, et précurseur de l'initiative AGIR, met explicitement en avant la résilience. « L'approche résilience » désormais promue par les bailleurs apparaît ainsi comme une synthèse de ces expériences, qui mettent toutes l'accent sur la capacité des populations à répondre elles-mêmes aux crises et à en limiter les effets.

Un contexte de contraction de l'aide

La vogue de la résilience intervient dans un contexte économique difficile : la crise de 2008 a sévèrement affecté les ressources des pays donateurs, entraînant des réflexions sur les arbitrages budgétaires.

Avec la résilience, la notion de « *value for money* » (c'est-à-dire de retour sur investissement, l'investissement étant ici l'aide) est ainsi devenue un véritable mot d'ordre au sein du DfID (l'équivalent britannique de l'Agence française pour le développement). Elle témoigne d'une volonté de justifier les dépenses d'aide aux yeux des contribuables britanniques, au besoin en coupant les vivres à certains programmes jugés inefficaces. Des experts se sont insurgés contre cette tentation de la rentabilité à tout prix.⁴

On ne saurait expliquer la promotion de la résilience par une volonté de réduire les financements en mettant en avant les capacités des populations à se remettre par elles-mêmes des crises. Cependant, le contexte financier pèse nécessairement sur la réflexion des pays donateurs et de leurs agences d'aide, ce qui n'est pas toujours clarifié dans le discours officiel. Notons ainsi qu'au cours des discussions autour d'AGIR, des malentendus sont apparus quant à une éventuelle enveloppe budgétaire liée à l'initiative (voir encadré).

ménages à s'adapter au changement, en conservant ou en transformant leur niveau de vie (living standards) face à des chocs ou des stress – comme un tremblement de terre, une sécheresse ou un conflit – sans compromettre leurs perspectives à long terme »⁵. [R4]

Il s'agit de définitions suffisamment englobantes pour susciter une forme de consensus parmi les acteurs du développement et de l'humanitaire, ainsi que les populations concernées. Remarquons toutefois que si la définition de l'UNISDR insiste sur la stabilité du système (« *préservation et restauration de ses structures essentielles* »), celle du DfID ouvre la possibilité de changements dans l'existence des populations concernées (« *maintaining or transforming living standards* »).

Une fois posée la définition de la résilience, il est utile d'en déterminer les rapports avec la vulnérabilité, notion très utilisée par les acteurs de l'aide au développement. Sans se perdre dans des controverses sémantiques, la plupart des acteurs considèrent ces deux notions comme « en miroir » : une population, un ménage, un individu vulnérable n'est pas résilient ; inversement, une population, un ménage, un individu résilient n'est pas en situation de vulnérabilité. [E7]

Cependant, on peut avancer les nuances suivantes :

- la notion de résilience est plus « positive » dans la mesure où elle insiste sur les capacités des populations. En ce sens, elle

3 Ce concept a notamment été popularisé par le Groupe Urgence Réhabilitation Développement créé il y a 20 ans (<http://www.urd.org>)

4 <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2012/sep/20/experts-caution-assessing-value-uk-aid>

5 « *Disaster Resilience is the ability of countries, communities and households to manage change, by maintaining or transforming living standards in the face of shocks or stresses - such as earthquakes, drought or violent conflict – without compromising their long-term prospects.* »

va de pair avec la notion d'*empowerment*, souvent mise en exergue dans les documents stratégiques : donner la possibilité aux populations de résister par elles-mêmes aux chocs ou aux stress prolongés.

C. Les ambiguïtés d'un concept générique

Le terme de « résilience » est assez souvent utilisé, notamment dans les documents stratégiques, dans un sens absolu (« promouvoir la résilience ») et positif. Il faut cependant faire deux réserves :

- la résilience se décline en de multiples manifestations, en fonction des populations considérées, du contexte, etc. Ainsi, le principal facteur de résilience pour les populations d'éleveurs nomades est la mobilité, qui permet notamment, en saison sèche ou en cas de sécheresse, d'aller nourrir les troupeaux dans des zones plus arrosées. [E8] Pour des agriculteurs sédentaires, ce peut être l'existence de réserves de céréales, ou encore une diversification des activités. Au-delà de sa définition basique – la capacité à résister aux chocs de manière dynamique – la résilience se définit donc de manière différente en fonction du contexte.
- l'enthousiasme pour la résilience a été tempéré par un certain

- elle est également plus dynamique : la résilience part de la notion d'un environnement changeant, qui réclame des adaptations constantes, sans nécessairement un retour à l'état initial. Par contraste, la vulnérabilité désigne avant tout un état.

II/ La résilience, qu'est ce que ça change ?

La promotion de la résilience s'accompagne d'une insistance sur la nouveauté de l'approche, qui intègre un ensemble d'initiatives (LRRD, filets de sécurité, etc.) dans une stratégie commune. De fait, en parlant de résilience, les acteurs insistent tantôt sur la dimension temporelle (anticiper les crises), tantôt sur la

nombre d'experts pour qui en soi, la résilience est un concept objectif, sans connotation positive ou négative : on peut aussi répondre à un choc ou un stress externe en révisant ses attentes à la baisse (c'est le phénomène de « préférence adaptative » - *adaptive preference* - théorisé par l'économiste Amartya Sen). Un exemple simple permet de le comprendre : s'il perd son emploi, un chef de famille peut être amené à déménager dans un quartier moins huppé. Il s'agit bien d'une adaptation à un changement survenu dans les conditions économiques, mais il s'effectue au détriment de la famille, voire de l'avenir des enfants (ceux-ci seront scolarisés dans des écoles de plus faible niveau) [R8]. De même, un cultivateur peut réagir à l'augmentation du prix d'un produit agricole en augmentant la part de ce produit dans ses cultures ; mais si le marché se retourne, il se retrouvera en situation de vulnérabilité.

dimension sectorielle (lier la sécurité alimentaire à la santé, à l'éducation, etc.). C'est pourquoi il est parfois difficile de déterminer ce que la résilience « en soi » a de nouveau : la nouveauté réside peut-être dans le rassemblement dans un cadre commun d'un ensemble d'initiatives menées en ordre dispersé.

A. Une volonté de rapprocher l'action d'urgence de l'aide au développement

Tous les acteurs, en particulier les membres des organisations internationales, insistent sur la nécessité d'anticiper les crises : ainsi la crise de 2011 dans la Corne de l'Afrique est survenue dans des pays déjà considérés comme en situation d'urgence. De manière plus générale, les taux élevés de malnutrition infantile constatés en Afrique, et notamment dans le Sahel, tendent à brouiller les notions de « situation normale » et « situation d'urgence ».

Plutôt que de prévenir les crises elles-mêmes, qui sont imprévisibles lorsqu'elles sont causées par des désastres écologiques, il s'agit alors d'aider les populations à en affronter les effets à travers des dispositifs d'alerte et de renforcement des capacités. De nombreuses initiatives en ce sens ont été mises en place au niveau local ou régional par les agences onusiennes, les ONG et les institutions régionales. On peut ainsi citer les programmes du FIDA destinés à améliorer la compréhension par les paysans des mécanismes du changement climatique, ou la (re)constitution, pilotée par le CILSS, d'un réseau de stations météorologiques dans les pays du Sahel. De même, Oxfam travaille sur des dispositifs d'alerte précoce sur l'insécurité alimentaire, destinés à amortir l'impact des crises. Citons également les SCAP-RU (systèmes communautaires d'alerte précoce et de réponse à l'urgence) mis en place par Care, notamment au Niger, qui impliquent fortement les communautés elles-mêmes dans l'animation du dispositif de suivi de la situation alimentaire et d'alerte. Ces démarches ont un point commun : elles visent à renforcer le savoir disponible pour les institutions publiques,

les partenaires de l'aide au développement, mais aussi pour les populations, en lien avec la notion d'*empowerment* exposée plus haut. Ce point fait l'unanimité et s'inscrit dans le prolongement des actions engagées par les institutions régionales au Sahel [E5].

Ces initiatives, qui restent relativement dispersées, sont complétées par un rapprochement institutionnel et organisationnel entre les organisations chargées de l'aide d'urgence d'un côté, et de l'aide au développement de l'autre. Dans ce domaine, les agences de l'ONU ont engagé un véritable travail de fond depuis le début des années 90 et la création de OCHA (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*). Le tsunami de 2004, qui a été une catastrophe à la fois écologique, sociale et humanitaire, a entraîné une prise de conscience renouvelée de la nécessaire coordination entre l'aide d'urgence et l'aide au développement : c'est le rôle du coordinateur pays (ou « coordinateur résident »), qui fait le lien entre les agences chargées de l'aide (UNICEF, FIDA, FAO, PAM, etc.), avec des fortunes diverses selon les pays.

De manière significative, les organisations chargées de l'aide en Europe et aux Etats-Unis – DEVCO et ECHO en Europe, USAID aux Etats-Unis – ont engagé un effort similaire. Pour l'USAID, il s'agit de la mise en place de « cellules de planification communes » entre les départements chargés de l'urgence et du développement ; [E14] pour DEVCO et ECHO, il s'agit d'un rapprochement dans le cadre d'AGIR. Cette harmonisation s'est prolongée dans la coopération interinstitutionnelle, entre l'USAID et l'UE⁶, mais aussi entre les organisations internationales⁷.

6 En Ethiopie, l'USAID et les agences de l'UE ont mis en place des équipes dédiées qui se rencontrent régulièrement pour partager les bonnes pratiques dans les zones de pastoralisme. [E11]

7 La *High Level Task Force on the Global Food Security Crisis* mise en place en 2008 par l'ONU a pour but de réunir des experts issus de toutes les agences de l'ONU, mais aussi de la Banque Mondiale et de l'OCDE, afin d'apporter un appui coordonné aux pays en situation d'insécurité alimentaire. [E11]

Un accent sur le multisectoriel

Deuxième point sur lequel insistent les acteurs de l'aide au développement : la résilience s'appuie sur la conviction que la vulnérabilité revêt un caractère systémique. Pendant plusieurs décennies, les politiques de sécurité alimentaire ont été centrées sur l'augmentation de la productivité agricole. Devant l'échec relatif de ces politiques, manifesté par la répétition des crises alimentaires, le besoin d'une approche élargie s'est fait jour, afin de traiter l'ensemble des aspects de la vulnérabilité : économiques, mais aussi sociaux, climatiques, etc. Les leçons tirées du travail des partenaires sur la vulnérabilité chronique, la réduction des risques de catastrophe (RRC), l'adaptation au changement climatique peuvent ainsi être réunies sous une approche commune, comme la Commission européenne l'a souligné dans une communication au Parlement européen [R7]. Cette approche commune, qui suppose des programmes

multidimensionnels d'aide aux populations, est rendue possible par le rapprochement des institutions.

Actuellement, l'USAID travaille sur des programmes d'aide multisectoriels au Sahel, comportant un volet agriculture, un volet accès aux soins et un volet retour à l'emploi : un exemple parmi d'autres d'une action multiforme qui permet de traiter à la racine les déterminants de la vulnérabilité. [E14] On peut d'ailleurs s'interroger sur la différence entre cette approche et les approches de développement intégré des années 90.

A ces programmes multisectoriels font écho des programmes de « transfert d'argent », conditionnés (*cash for work*) ou non (*relief*), et étalés dans le temps, destinés à renforcer de manière durable la résilience des ménages. [E17] Ces « filets de sécurité » ont été mis en place avec succès en Ethiopie avec le PSNP (*Productive Safety Net Programme*), et leur application au Sahel est projetée.

L'initiative AGIR au Sahel

L'Alliance Globale pour l'Initiative Résilience (AGIR) est née d'une consultation organisée en juin 2012 à Bruxelles sur la crise alimentaire dans le Sahel. Au vu de la situation de vulnérabilité chronique affectant une partie importante de la population dans cette région, qui signe l'échec des politiques d'aide menées jusqu'alors, les parties prenantes – c'est-à-dire les décideurs sahéniens et leurs partenaires du nord – ont décidé de lancer AGIR pour « *mettre définitivement fin au cycle de la faim et de la malnutrition* ». Une série de réunions ont ensuite été organisées pour poser les bases du partenariat entre les partenaires techniques et financiers, les organisations régionales sahéniennes et ouest-africaines, et, dans un deuxième temps les organisations de producteurs (OP), la société civile et le secteur privé, avant une réunion plénière à Paris début novembre 2012. Le processus a abouti le 6 décembre 2012 à la déclaration commune de Ouagadougou. AGIR attribue l'insécurité alimentaire à quatre causes principales : la pauvreté et la dégradation des conditions de vie de certains ménages, le dysfonctionnement des marchés et chaînes de valeur, les chocs climatiques et catastrophes, et enfin les conflits et troubles.

L'objectif consiste à éradiquer la malnutrition à un horizon de vingt ans, en ciblant trois catégories de population : i) les producteurs agricoles les plus vulnérables, ii) les agropasteurs et pasteurs, et iii) les travailleurs pauvres en milieu urbain et rural.

Pour atteindre cet objectif, quatre priorités d'actions sont définies :

« *Pilier 1 : Restauration, renforcement des moyens d'existence et protection sociale des plus vulnérables,*

Pilier 2 : Renforcement de la santé et de la nutrition,

Pilier 3 : Augmentation durable de la production alimentaire, des revenus des ménages vulnérables et de leur accès aux aliments,

Pilier 4 : Renforcement de la gouvernance en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle ».

AGIR n'a pas vocation à se substituer aux politiques existantes, le leadership technique et politique étant explicitement attribué aux organisations régionales et aux gouvernements, mais en quelque sorte à « injecter » de la résilience dans les programmes existants. La vision qui se dégage de l'initiative est celle de la prise en compte du caractère multisectoriel de la crise, et par conséquent des solutions à adopter : au-delà de l'agriculture, ce sont les dimensions de la santé, de l'éducation, mais aussi les questions proprement politiques qu'il faut traiter, sur la base d'une concertation de toutes les parties prenantes.

Les débuts de la concertation ont cependant été difficiles : l'origine de l'initiative (ECHO, l'Office de la Commission européenne chargé de l'aide d'urgence) et l'ordre des réunions – les décideurs, les partenaires financiers puis, en bout de chaîne, les OP – ont alimenté les craintes quant au rôle réel de ces dernières.

Un autre malentendu s'est fait jour quant aux financements susceptibles d'accompagner l'initiative : AGIR ne « débloquera » en propre aucun financement supplémentaire, contrairement aux espérances initiales et à ce qu'avaient pu laisser entendre certaines déclarations. En revanche, son lancement coïncide avec la préparation du 11^{ème} Fonds européen de développement (FED), qui couvrira la période 2014-2020. Les priorités identifiées par AGIR devraient donc pouvoir y être intégrées, d'autant plus que l'agriculture et la sécurité alimentaire sont retenues par une grande majorité de pays comme un domaine de concentration de l'aide européenne, contrairement aux précédents FED.

Les ambiguïtés qui ont présidé au lancement de l'initiative tiennent aussi à son caractère hybride : AGIR comporte des orientations fortes mais n'est pas un programme à part entière, l'initiative proclame un ensemble de principes d'action mais sans pouvoir contraignant. AGIR consiste à « injecter » de la résilience dans les programmes existants, ce qui la rend difficile à appréhender pour les parties prenantes. Son lancement rapide, voire précipité, a également contribué à alimenter les malentendus. Il reste donc à installer l'initiative sur la durée, ce qui repose avant tout sur une évolution des pratiques et des mentalités. L'initiative AGIR est le pendant de l'initiative SHARE, lancée par l'UE dans la Corne de l'Afrique en 2011 : une comparaison des deux expériences devrait fournir d'utiles enseignements.

B. Un accent sur la coordination des interventions, au risque du malentendu

La résilience a permis de faire dialoguer autour d'une même table les différents partenaires (institutions régionales, ONG, OP, bailleurs), unis autour de la conviction que pour aider les populations à survivre aux crises, il faut d'abord repenser la

notion d'urgence dans le cadre d'une action coordonnée. Le caractère inclusif et coordonné de l'approche résilience est par ailleurs très fortement mis en avant par l'Union européenne dans le cadre de l'initiative AGIR, et salué par la plupart des

partenaires comme une véritable avancée. L'objectif, à terme, consiste à éviter les conflits institutionnels et à avancer dans la même direction, ainsi qu'à éviter les « doublons » dans les programmes des différentes institutions. Le manque de visibilité et de cohérence lié à la multiplicité des intervenants est en effet l'un des principaux freins de l'aide au développement.

Aux yeux des ONG, cette notion est l'un des principaux apports de la résilience, qui permet de mettre la sécurité alimentaire au centre de l'agenda et de susciter un nouveau consensus de

rupture avec les politiques sectorielles traditionnelles : l'accent mis sur la résilience revient en effet à reconnaître leur échec, manifesté par la répétition des crises. [E9] Dans cette perspective, la résilience devient avant tout un outil de plaidoyer pour les ONG auprès des gouvernements et institutions régionales. Il s'agit donc d'une position opportuniste (sans connotation péjorative), où l'émergence d'une nouvelle idée « à la mode » est utilisée par certains acteurs (principalement les ONG) au service des priorités qu'ils défendent. [E10]

C. Mais un scepticisme marqué au niveau des communautés locales

L'harmonisation institutionnelle autour de la résilience est également limitée par le fait qu'elle provient avant tout des bailleurs : le processus de rapprochement s'est opéré au niveau de l'ONU, de la Commission européenne, de l'USAID. Dans ces conditions, les organisations de producteurs et les communautés locales risquent d'apparaître une fois de plus comme les destinataires finaux d'une démarche qui leur échappe. Cette dimension est d'autant plus apparente que les représentants d'OP ont le sentiment de « faire de la résilience » depuis fort longtemps. [E1] [E2] Ainsi, une pratique comme la transhumance est par elle-même une forme de résilience, c'est-à-dire d'adaptation à des conditions climatiques sujettes à des

changements cycliques. On peut noter que le changement climatique qui se traduit notamment par la succession rapprochée des sécheresses a compromis ces réponses endogènes traditionnelles ; c'est pourquoi des démarches comme l'information sur le changement climatique conservent toute leur pertinence. Cependant, les débuts de la concertation autour d'AGIR n'ont pas contribué à dissiper les craintes des acteurs locaux, même si le tir semble avoir été corrigé par la suite (voir encadré). Le sentiment peut se faire jour que la résilience se discute par-dessus les populations, un état de fait d'autant plus paradoxal que la notion insiste justement sur le rôle central de celles-ci...

III/ Faire de la résilience une réalité : des débats sur le comment

La relative unanimité des discours « pro-résilience » se fissure quelque peu au moment d'aborder l'opérationnalisation, c'est-à-dire les moyens de rendre les populations plus résilientes face aux chocs et aux stress. Faut-il d'abord s'adresser aux ménages ou aux communautés et aux institutions locales ? Doit-on se

concentrer sur l'agriculture, comme le défendent les OP, ou s'adresser également aux populations non agricoles et urbaines ? Les programmes d'aide doivent-ils privilégier les plus vulnérables ?

A. Des divergences importantes quant au ciblage des interventions

La question cruciale du ciblage des interventions visant le renforcement de la résilience fait apparaître des divergences importantes, voire des lignes de fracture.

- La première divergence porte sur l'échelle. La plupart des projets d'aide sont centrés sur le niveau des ménages, qui sont une cible naturelle notamment dans la lutte contre la malnutrition. Cependant, une approche ajustée au niveau des communautés permet de comprendre des dynamiques sociales et économiques de long terme. L'USAID a ainsi mis en place un programme d'aide aux éleveurs éthiopiens fondé sur une étude longitudinale du devenir de ces populations et de leurs moyens d'existence. Ainsi, un écart croissant est apparu entre les plus riches, qui sont en mesure de réagir aux sécheresses en déplaçant leurs troupeaux sur de très longues distances et en vendant une partie de leurs bêtes, et les plus pauvres qui n'ont pas ces possibilités. Par conséquent, la solution retenue consiste à accompagner la transition de ces derniers vers d'autres activités, de préférence dans des zones urbaines ; parallèlement, l'appui aux plus riches passe par la défense de leurs droits, un appui sanitaire aux troupeaux, etc. Ce type d'approche est appuyé sur un travail de recherche très approfondi en amont, avec des partenaires universitaires. A contrario, l'un des risques d'une approche centrée sur les ménages est d'évacuer les questions proprement politiques et celles de la résilience des « institutions » collectives. Il suffit par exemple d'une année de crise pour mettre à mal une institution de microfinance ou une banque de céréales. Pour beaucoup, le renforcement de la résilience de ces institutions locales, qui se construisent dans la durée, constitue une

priorité. Mais à trop insister sur le niveau micro-économique, on risque de perdre de vue les enjeux de pouvoir au niveau local, mais aussi national, ainsi qu'entre les partenaires internationaux. L'une des critiques adressées à l'approche résilience est son manque de compatibilité avec les sciences sociales [R8], or celles-ci peuvent justement apporter une compréhension plus systémique des problèmes.

- Un autre désaccord porte sur le ciblage des plus vulnérables. Si une approche « résilience » consiste naturellement à s'adresser aux populations vulnérables, il reste à déterminer si celles-ci doivent être la cible exclusive. Le domaine d'activité détermine le ciblage : s'il s'agit d'adaptation au changement climatique, ce sont des populations entières qui sont ciblées ; dans la lutte contre la malnutrition, ce sont les plus pauvres. Dans le secteur agricole, ECHO, qui est à l'origine de l'initiative AGIR, met l'accent sur les plus vulnérables, en s'appuyant sur des mesures objectives de la vulnérabilité. [E13] Cependant, on peut également faire valoir qu'une approche favorisant la résilience consiste à anticiper, donc à agir sur les producteurs qui ne sont pas encore tombés dans la vulnérabilité : ceux qui feront face à la prochaine crise en puisant dans leurs réserves, se privant ainsi des moyens de résister à la crise suivante. Enfin, les OP adoptent un point de vue souvent en opposition avec les approches « pro-vulnérables » : en tant qu'organisations sectorielles, elles ont tendance à défendre les intérêts de l'ensemble des producteurs qu'elles représentent, et pas spécifiquement des plus pauvres.
- Dans le prolongement de ce débat, la question des secteurs à privilégier est tout aussi sujette à controverse. Les OP et

organisations régionales tendent à faire de l'agriculture le destinataire prioritaire de l'approche résilience, tandis que les ONG et les agences onusiennes insistent sur la nécessité d'élargir la perspective. Les déterminants de la malnutrition sont en effet multiples et dépassent largement la question de la production agricole : l'approvisionnement en eau,

l'assainissement, les qualités nutritionnelles de la nourriture, l'éducation, la natalité entrent également en ligne de compte. Concernant l'initiative AGIR, bien que les populations urbaines aient été officiellement incluses parmi les destinataires, l'accent reste mis sur les populations agricoles (agriculteurs et éleveurs).

B. Implications sur les politiques et la gouvernance de la sécurité alimentaire

Intégrer AGIR aux politiques existantes

Dans le prolongement du débat sur l'ancrage sectoriel de la résilience, la capacité des politiques existantes, notamment l'ECOWAP (la politique agricole de la CEDEAO), à intégrer les différents aspects de la résilience ne fait pas consensus. La déclaration de Ouagadougou de décembre 2012, qui lance officiellement l'initiative AGIR, reconnaît explicitement « le leadership politique et technique de la CEDEAO, de l'UEMOA et du CILSS » dans la gouvernance régionale de l'Alliance [R2]. L'intégration de la résilience doit se faire principalement par le pilier III du PDDAA (Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine), qui vise à « *accroître la résilience des populations vulnérables en Afrique en réduisant les risques d'insécurité alimentaire et en créant les liens nécessaires pour leur participation à la croissance agricole.* »⁸ Ce pilier prévoit la mise en place d'un plan d'investissement agricole au niveau régional ciblé sur les populations les plus vulnérables. Ce plan est appuyé sur une identification précise de ces populations, une revue des politiques existantes et une priorisation des interventions. Les outils mobilisés sont notamment une amélioration des indicateurs nutritionnels, des filets de sécurité destinés aux plus pauvres et des mesures de facilitation de l'accès au marché pour les producteurs. Cependant, comme le précise le guide de mise en œuvre du pilier III du PDDAA, « *il est important de noter que le Pilier III n'essaye pas de traiter des sources et des types de vulnérabilité et d'insécurité alimentaire, [...] les activités du Pilier III ciblent les populations vulnérables les plus à même de contribuer à et bénéficier directement d'une croissance agricole plus importante.* ». Il s'agit donc avant tout d'un programme de croissance agricole. L'aptitude du PDDAA et de l'ECOWAP à intégrer l'ensemble des dimensions de la résilience suscite des avis très contrastés : du côté des ONG, le scepticisme semble prévaloir, même si les politiques de la CEDEAO en faveur de la sécurité alimentaire sont saluées

comme un pas dans la bonne direction. [E9] [E10]

Il reste également à déterminer si le PDDAA sera en mesure, au niveau régional, de cibler les populations vulnérables. Les institutions qui promeuvent AGIR, ECHO notamment, mettent l'accent sur la décentralisation comme moyen de différencier les approches en fonction des situations locales. Cela pose nécessairement la question de la coordination avec les institutions régionales d'une part, nationales d'autre part. A quel niveau faut-il placer le pilotage ? Qui devra mettre en œuvre les ressources affectées à la promotion de la résilience ?

Le défi du cloisonnement des institutions

La question de l'intégration de la résilience, dans ses multiples dimensions, aux politiques régionales et nationales renvoie donc à la question de la gouvernance. L'initiative AGIR a vocation à s'inscrire dans les structures existantes, et non à susciter de nouveaux cadres.

L'une des solutions évoquées pour favoriser l'appropriation de l'approche résilience par les institutions régionales et nationales consiste à décloisonner les politiques ou, pour reprendre un terme souvent utilisé par les bailleurs, à mettre fin au fonctionnement « en silo ». En effet, l'une des principales difficultés rencontrées par les ONG et les bailleurs dans la mise en place de programmes « pro-résilience », innovants, est le fait que les interlocuteurs se trouvent au sein de différentes administrations (Agriculture, Santé, Education, etc.) et ne communiquent pas forcément entre eux. Au plan de la gouvernance, une initiative souvent citée en exemple est le programme 3N (« Les Nigériens nourrissent les Nigériens »), dont la mise en œuvre est dirigée par un haut-commissaire directement nommé par le président et ayant vocation à organiser la concertation. [E17] Entre l'appui technique, le conseil et l'ingérence, l'équilibre est, pour les partenaires du Nord, difficile à atteindre.

C. Une rupture indispensable avec le statu quo

In fine, l'approche « résilience » nécessite un véritable changement de culture de la part de tous les partenaires au développement. Les rigidités propres aux institutions – qu'il s'agisse des agences internationales, des gouvernements et institutions régionales ou des grandes ONG – portent en elles un risque de retour au *business as usual*, sous un habillage nouveau.

En premier lieu, si les acteurs de l'aide d'urgence et de l'aide au développement ont entrepris un rapprochement réel, à travers des programmes communs et divers dispositifs de collaboration, il demeure un clivage important entre les « agricoles » et les « nutritionnistes ». En second lieu, le monde de l'urgence et celui de l'aide au développement demeurent largement séparés, avec des filières de recrutement distinctes. Le fait de se réunir autour d'une table, en l'occurrence pour la démarche AGIR, ne suffit pas en soi à lever les malentendus et les ambiguïtés.

Une évolution des mentalités est nécessaire également du côté des bailleurs. En effet, la résilience, qui repose sur des initiatives

et des projets de long terme sans nécessairement de résultats immédiats, est moins « vendable » aux décideurs politiques et à leurs opinions publiques que l'action humanitaire d'urgence. Elle réclame une projection sur le long terme d'autant plus difficile que dans un contexte financier difficile, les gouvernements ont tendance à sacrifier les dépenses qui ne répondent pas à un besoin immédiat. Du côté des pays donateurs comme des pays bénéficiaires de l'aide, la pérennité des initiatives peut toujours être remise en cause par les horizons électoraux. [E6]

Enfin, une dérive préoccupante a été constatée dans l'attribution des financements aux projets : la résilience a tendance à devenir une sorte de passe-partout⁹, l'ingrédient indispensable à tous les programmes. [E7] Si cette tendance se confirmait, la résilience deviendrait un simple mot à la mode, un terme qu'il faut absolument inclure dans tout document stratégique ou projet d'aide sans nécessairement s'interroger sur sa signification : le scepticisme des OP et la prudence de la CEDEAO se trouveraient alors justifiés.

⁸ <http://www.caadp.net/pdf/CAADP%20Pillar%20III%20II%20FAFS%20Country%20Implementation%20Guide%20-%20French1.pdf>

⁹ <http://www.irinnews.org/report/96549/AID-POLICY-Resisting-the-mantra-of-resilience>

Un enjeu transversal : les indicateurs

La question des indicateurs est cruciale dans l'opérationnalisation de la résilience à plusieurs égards. En premier lieu, l'approche « résilience » nécessite une connaissance approfondie des conditions d'existence, et un suivi rapproché des paramètres qui peuvent les affecter (évolutions climatiques ou fluctuations des prix au niveau le plus local)¹⁰. En deuxième lieu, de bons indicateurs sont indispensables à l'évaluation et à d'éventuelles corrections des projets mis en œuvre. Enfin, en troisième lieu, l'établissement d'une liste commune d'indicateurs pour la définition d'objectifs à atteindre permet de porter des diagnostics partagés par les partenaires (Etats, bailleurs et ONG), facilitant ainsi l'appropriation de la démarche au niveau local.

Dans ce domaine, le CILSS est appelé à jouer un rôle moteur à travers le Centre régional Agrhymet, chargé à la fois de la collecte d'informations en matière de climat, de récoltes, de sécurité alimentaire, etc. et de l'appui aux services techniques des pays de la CEDEAO. Agrhymet a mis en place un dispositif de collaboration avec FEWSNET, le système d'alerte précoce de l'USAID, la FAO, le PAM, Oxfam, Save the Children, etc. Ce dispositif consiste en une mise en commun des données sur la sécurité alimentaire collectées par chaque organisme dans son domaine de spécialité. Ce type de collaboration constitue un cadre de travail commun, qui associe l'ensemble des partenaires en vue de produire un diagnostic complet et partagé entre les principaux protagonistes de la prévention et gestion des crises alimentaires et nutritionnelles. [E5] Tous ces partenaires s'accordent sur un cadre unique d'analyse de la vulnérabilité (le cadre harmonisé). Doté de 12 indicateurs clés, il joue le rôle de plate-forme d'échange régionale sur les informations d'alerte précoce. Il repose sur un réseau d'acteurs de terrain qui font remonter régulièrement des informations sur les prix, les revenus et les indicateurs de nutrition, etc.

S'il existe un ensemble d'indicateurs relativement performants pour mesurer la résilience des ménages, et ainsi anticiper les crises, le défi consiste à mettre en place une analyse performante de ces données. En Afrique de l'Ouest, il reste très difficile de mettre en place un cadre d'analyse approfondi, détaillé et renouvelé, censé fournir l'information pour nourrir le dialogue et l'agenda sur la résilience. Les analyses de sécurité alimentaires sont surtout le fait des agences humanitaires (Nations Unis, ONG) et il coexiste plusieurs cadres d'analyses de l'information : les dispositifs régionaux animés par le CILSS, le groupe IASC de Dakar et les dispositifs propres à chaque institution (PAM, ONG, etc.).

Conclusion

Définie très brièvement comme une « capacité à rebondir », la résilience a été introduite dans la réflexion sur le développement via la RRC (réduction des risques de catastrophe) et l'adaptation au changement climatique, pour aujourd'hui irriguer l'ensemble des domaines de l'aide. Deux impacts positifs ont d'ores et déjà pu être constatés :

- La résilience est la reconnaissance de l'échec des politiques de développement du passé et place les bailleurs devant leurs responsabilités, eux qui n'ont pas su anticiper les grandes crises de la Corne de l'Afrique et du Sahel, alors même que les pays concernés étaient depuis longtemps en situation critique ;
- Elle place la question de la sécurité alimentaire des populations au centre du débat et réunit l'ensemble des partenaires autour de la table.

Au-delà de ces apports incontestables, l'idée de résilience est en réalité assez multiforme :

- Elle tend à faire le lien entre aide d'urgence et aide au développement : une population résiliente est une population préparée aux crises et susceptible de s'en remettre rapidement.
- Davantage que leur vulnérabilité, elle met en avant le rôle des populations et leurs capacités propres à travers la notion d'*empowerment*.
- Elle présente une dimension holistique et témoigne d'une volonté de s'attaquer aux causes multiples de la vulnérabilité : la promotion de la résilience repose sur une articulation de l'adaptation au changement climatique, de la sécurité alimentaire, voire de la promotion de la démocratie.

- Elle se décline différemment en fonction des populations cibles.

Il ne faut cependant pas méconnaître les raisons plus pragmatiques à l'origine de son adoption enthousiaste par les bailleurs : elle relève aussi d'une volonté de rationaliser l'aide, en « mettant en avant » les bénéficiaires – Etats et populations - supposés trouver en eux-mêmes les ressources pour sortir de la crise. Cette perspective relativement pessimiste n'est pas absente du discours des OP et des institutions régionales ouest africaines.

Aux yeux de ses promoteurs, la résilience est pourtant une approche novatrice en ce qu'elle associe aux niveaux à la fois politique, organisationnel et opérationnel un ensemble d'outils et de partenaires dans le but d'assurer un pilotage souple de l'aide en situation de pré ou post-crise. Elle associe également les populations qui prennent ainsi une part active à leur destin. Cette approche se manifeste le mieux dans les programmes intégrés qui combinent action écologique, économique et sociale.

Le risque est donc qu'afin de produire un consensus politique, on évite de placer sur la table les questions les plus délicates : la gouvernance et la répartition des rôles entre les Etats donateurs, les agences et les Etats bénéficiaires, mais aussi le ciblage (quels secteurs et quelles catégories de la population ?) et la place respective dans ce processus de la communauté humanitaire et de la communauté du développement. Ce renoncement se ferait au prix d'une dilution du concept de résilience, qui deviendrait alors un simple véhicule pour des pratiques anciennes et inefficaces.

¹⁰ De nombreux indicateurs ont été définis au cours des dernières années, à la fois par les ONG, les agences onusiennes et le CILSS. L'une des principales pistes d'amélioration réside dans la collecte de données à haute fréquence sur la situation alimentaire des ménages : ainsi, il est possible à la fois de dresser un tableau précis de la situation d'une région ou d'une population donnée, mais aussi de lancer l'alerte plus rapidement. Des indicateurs comme le *Coping Strategies Index* ou le Score de consommation alimentaire permettent d'évaluer de manière quantitative, mais aussi et surtout qualitative, la résilience des ménages. [E17]

Une série d'entretiens sur la résilience aux crises alimentaires au Sahel. Inter-réseaux a mené une vingtaine d'entretiens d'acteurs du développement et de l'humanitaire, parmi lesquels : Dodo Boureima du Réseau Billital Maroobé (E1), Djibo Bagna du ROPPA (E2), Ibrahima Aliou de l'APSS (E3), Alain Sy Traoré de la CEDEAO (E4), Maty Ba Diao d'Agrhymet (E5), Jean Zoundi du Club du Sahel (E6), François Grünwald du Groupe URD (E7), Frauke de Weijer de ECDPM (E8), Eric Hazard (E9) et Madeleine Evraud Diakité (E10) de Oxfam, Malcolm Ridout de la *High Level Task Force on global food security* (E11), Philippe Thomas et Pier Paolo Piras de DEVCO (E12), Jan Eijkenaar de ECHO (E13), Christophe Tocco de l'USAID (E14), Patrick Jacqueson et Sylvie Wabbes de la FAO (E15), Naoufel Telahigue du FIDA (E16), Jean Martin Bauer du PAM (E17) et Daniel Kull de la Banque Mondiale (E18).

<http://www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/article/serie-d-entretiens-d-inter-reseaux>

R1 La résilience : concept porteur ou mot à la mode ? Note URD, août 2012, 8p. Cette note de l'URD porte un regard critique sur la notion de résilience, en passant en revue les problématiques de l'intégration des différentes dimensions de la vulnérabilité, ainsi que des interprétations variables du concept par les acteurs.

http://www.urd.org/IMG/pdf/ArticleResilience_FR.pdf

R2 Déclaration commune AGIR, Ouagadougou, 6 décembre 2012, 4p. La déclaration énonce les principes qui fondent l'initiative AGIR.

http://www.oecd.org/fr/csao/dossiers/FR_Declaration_Ouagadougou_CD.pdf

R3 Échapper au cycle de la faim : Les chemins de la résilience au Sahel, Oxfam, Groupe de travail sur le Sahel, septembre 2011, 124p. Oxfam fait le point sur les progrès accomplis dans la progression de la résilience au Sahel à travers les programmes existants (agro-écologie, systèmes d'alerte précoce, transferts d'argent) et les défis à venir (gouvernance, fluctuations des prix, croissance démographique, etc.).

http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/sahel/docs/DocProg%20FAO%20SAHEL%20FR%20abr%C3%A9g%C3%A9.pdf

R4 Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper, 2011, 20p. Un document fondateur, qui passe en revue les possibilités d'intégration de l'approche résilience dans ses programmes existants de RRC.

<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/1/Defining-Disaster-Resilience-DFID-Approach-Paper.pdf>

R5 World Bank: Social resilience and climate change – Operational Tool, 2011, 20p. Dans ce document, la Banque mondiale défend une approche intégrée des programmes d'adaptation au changement climatique, à travers la prise en compte des aspects sociaux de ce changement.

<http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1232059926563/5747581-1239131985528/Operational-Toolkit-FINAL.pdf>

R6 The EU approach to resilience: learning from food security crises, Union européenne, oct. 2012, 13p. Dans ce document présenté dans le cadre d'une réunion préparatoire à l'initiative AGIR, l'UE affirme son intention de s'attaquer à la vulnérabilité chronique et tire les leçons de son expérience passée dans le Sahel, avant d'introduire l'initiative AGIR.

http://ec.europa.eu/europeaid/what/food-security/documents/20121003-comm_en.pdf

R7 Resilience in EU international cooperation: a new fad? ECDPM, 12 oct. 2012. ECDPM commente brièvement le document précédent et le critique sur trois points: le caractère « top-down » et centré sur les Etats (au détriment des communautés) de l'approche, l'absence de mention du soutien au changement endogène (initié par les communautés elles-mêmes) et enfin l'absence de prise en compte de la nécessaire coordination entre des politiques qui peuvent parfois entrer en conflit.

<http://www.ecdpm-talkingpoints.org/resilience-in-eu-international-cooperation-a-new-fad/>

R8 Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes, IDS, sept. 2012, 61p. Une revue extrêmement détaillée de l'approche résilience, de ses présupposés et de ses limites. Bilan : si la résilience permet d'intégrer des approches issues de domaines différents (RRC, adaptation au changement climatique, lutte contre la faim), elle ne peut se substituer à la lutte contre la pauvreté.

<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp405.pdf>

R9 Vers une sécurité alimentaire de proximité en Afrique de l'Ouest : « Faim Zéro en Afrique de l'Ouest ». CEDEAO, sept. 2012, 21p. Cette note d'orientation stratégique fait état de la réflexion de la CEDEAO sur la prise en compte de la résilience dans l'Ecowap.

http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Faim_Zero_FR.pdf

Les *Bulletins de synthèse Souveraineté alimentaire* sont une initiative conjointe d'Inter-réseaux Développement rural et de SOS Faim Belgique. Ils visent à produire une synthèse sur un thème lié à la souveraineté alimentaire, à partir d'une sélection de quelques références jugées particulièrement intéressantes. Ils paraissent tous les trimestres et sont diffusés par voie électronique.

SOS Faim Belgique (www.sosfaim.org) soutient les organisations paysannes et de producteurs agricoles dans une quinzaine de pays d'Afrique et d'Amérique latine. Inter-réseaux Développement rural (www.inter-reseaux.org) est une association visant à promouvoir les débats, échanges et réflexions en réseau au sujet du développement rural dans les pays du Sud.

Ce bulletin de synthèse a été réalisé par Thomas Fourquet et Joël Teyssier (joel.teyssier@inter-reseaux.org), avec les apports précieux de Roger Blein (Issala), Henri Leturque (IRAM) et Etienne du Vachat (ACF). Les auteurs remercient l'ensemble des personnes interviewées.

Vous pouvez vous inscrire au bulletin de synthèse sur le site d'Inter-réseaux : www.inter-reseaux.org

Ce bulletin de synthèse a été réalisé grâce au soutien financier de la Direction Générale de la Coopération au Développement du Ministère belge des Affaires Étrangères et de SOS Faim Belgique. Inter-réseaux est soutenu par l'Agence française de développement.

Si vous souhaitez réagir par rapport à la thématique abordée, donner votre avis, apporter un complément d'information, attirer notre attention sur un document, merci de nous écrire à : inter-reseaux@inter-reseaux.org

Inter-réseaux, janvier 2013.