



COTONOU, BÉNIN
4-6 DÉCEMBRE 2017



33^e RÉUNION ANNUELLE

APPROCHES INNOVANTES ET TERRITORIALES

DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

—
Cette note vise à préparer le débat de la session thématique du RPCA qui porte cette année sur les approches innovantes et territoriales de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le débat est organisé autour de deux panels de discussion :

1. De la théorie à l'action - mise en œuvre d'une approche territoriale : le débat vise à capitaliser sur les nombreuses initiatives en cours tout en examinant les modalités de leur mise à l'échelle ; et

2. Potentiel de création d'emplois dans l'économie alimentaire : le débat se concentre sur les dynamiques de transformation du marché domestique et ses implications en termes de création d'emplois dans les chaînes de valeur alimentaires pour les jeunes.

—

La géographie est essentielle. Au sein de chaque pays, l'état de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) varie de manière significative. Les analyses nationales masquent habituellement les poches de pauvreté, de faim et de malnutrition, concentrées dans des zones géographiques spécifiques, en particulier dans les zones rurales. Corollaire d'une urbanisation rapide et d'une croissance démographique continue, l'insécurité alimentaire devient également de plus en plus une problématique urbaine. Une approche territoriale de la SAN implique de reconnaître la nécessité d'adapter les réponses politiques aux contextes et aux enjeux locaux. Il est également important de pouvoir tirer parti des liens ruraux-urbains afin de ne laisser personne de côté.

Chaque année, des millions de personnes au Sahel et en Afrique de l'Ouest font face à des niveaux critiques d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Les approches descendantes se sont avérées incapables de fournir des réponses appropriées sur le long terme à l'insécurité alimentaire que connaît la région. Conçues et mises en œuvre au niveau national, elles ne considèrent pas suffisamment les besoins des acteurs locaux ou ne les impliquent pas assez dans les processus de décision. A contrario, une approche territoriale de la SAN reconnaît le caractère multiniveaux de la SAN et favorise une approche ascendante basée sur des interventions ancrées localement ; elle responsabilise les acteurs locaux et met davantage l'accent sur les questions de pauvreté et d'inégalités. Elle reconnaît également que toutes les régions - et pas seulement les zones urbaines - ont un potentiel de développement. L'urbanisation rapide et la croissance de la population et de la demande alimentaire façonnent le paysage de la SAN.

Les villes abritent désormais 46 % de la population de la région. La population urbaine augmentant, la pauvreté, l'insécurité alimentaire et la malnutrition deviennent de plus en plus des problématiques également urbaines. Avec l'augmentation des revenus des ménages et l'évolution des habitudes de consommation parallèle à un mode de vie plus urbain, les comportements alimentaires se transforment vers plus d'aliments transformés et périssables. En conséquence, l'économie alimentaire - le secteur privé le plus important de la région - est en pleine transformation. C'est une opportunité sans précédent pour les zones rurales comme pour les zones urbaines, en termes de création d'emplois et d'amélioration de la SAN. Relier entre eux les agriculteurs, les producteurs et les consommateurs à travers les différents territoires et le long des chaînes de valeur, c'est favoriser un développement plus inclusif et réduire la faim et la malnutrition dans la région.



1. ADAPTER LES POLITIQUES DE SAN AUX CONTEXTES LOCAUX

Les disparités spatiales de la SAN résultent de la diversité des contextes environnementaux, économiques, socio-politiques et culturels des différentes zones géographiques. Les politiques de SAN et les interventions qui s'ensuivent doivent donc être adaptées aux différentes situations locales.

L'insécurité alimentaire varie non seulement entre les pays et à l'intérieur des pays mais également selon le type de zone géographique : urbaine, rurale, proche des villes ou zone rurale éloignée. En effet, chaque territoire a des caractéristiques propres en termes de profils socio-économiques et démographiques, de normes culturelles et sociales, de ressources naturelles, d'institutions et de niveaux de prise de décision allant des ménages jusqu'aux autorités locales, régionales et nationales. Ces caractéristiques ainsi que les opportunités et les obstacles à une prise en charge de l'insécurité alimentaire sont spécifiques au contexte et varient d'un territoire à l'autre.

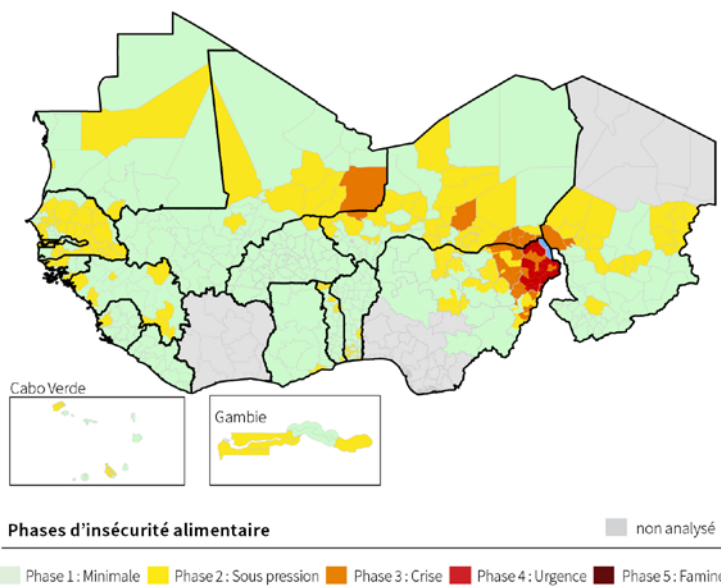
1.1 Disparités de la SAN entre les pays et au sein des pays

Au Sahel et en Afrique de l'Ouest, les disparités spatiales de la SAN sont confirmées chaque année par l'analyse du Cadre harmonisé (CH). Ce cadre analytique, qui couvre les 17 pays de la région, identifie les zones géographiques et les populations en situation d'insécurité alimentaire suivant cinq phases : minimale, sous pression, crise, urgence et famine. L'analyse du CH de mars-mai 2017 (Carte 1) souligne les disparités significatives de la SAN non seulement à travers la région mais également au sein de chaque pays. Le nord-est du Nigéria, le bassin du lac Tchad et le Mali en particulier montrent de fortes concentrations spatiales de populations en situation d'insécurité alimentaire critique.

En regardant de plus près le cas du Nigéria (Carte 2), on relève les disparités des niveaux de SAN à travers le pays ainsi qu'au sein des États. Une proportion importante de la population de l'État de Borno est en phase de crise ou d'urgence, suivi par les États d'Adamawa et de Yobe. Le contexte local spécifique du nord-est du Nigéria, en mars-mai 2017, doit être souligné : c'est une région qui a subi une marginalisation géographique sur le long terme et a souffert de pauvreté et d'un sous-développement chronique ainsi que des conséquences de l'insurrection de Boko Haram ces huit dernières années. À ces problèmes s'ajoutent un climat macro-économique défavorable, les prix bas du pétrole et la dévaluation du naira. Cet exemple met en lumière l'importance de prendre en compte la spécificité des dynamiques territoriales d'une zone pour concevoir et mettre en place des réponses politiques adaptées et efficaces.

Carte 1

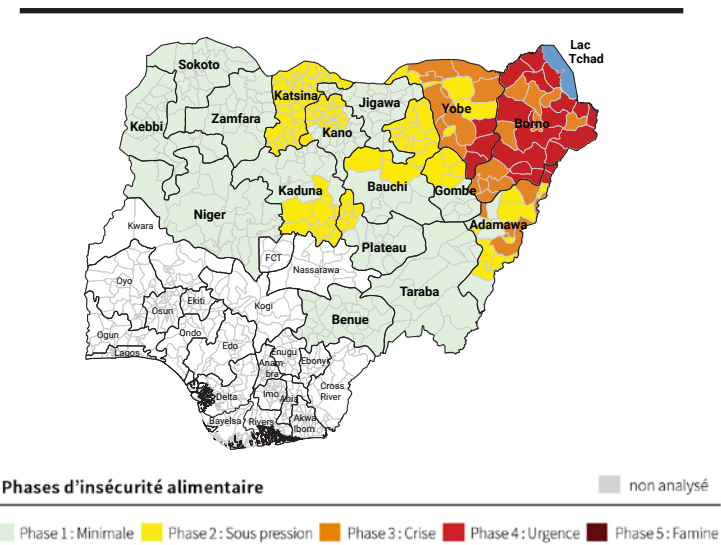
Situation alimentaire et nutritionnelle au Sahel et en Afrique de l'Ouest, mars-mai 2017



© Carte réalisée par CILSS/Agrhymet ; Source : Analyse régionale du Cadre harmonisé, Réunion d'experts PREGEC, Dakar, mars 2017.

Carte 2

Situation alimentaire et nutritionnelle au Nigéria, mars-mai 2017



© Carte réalisée par CILSS/Agrhymet ; Source : Analyse nationale du Cadre harmonisé, Réunion d'experts PREGEC, Abuja, mars 2017.

Disparités en termes de retard de croissance et d'émaciation : exemples « à l'intérieur des pays »

Le retard de croissance permet de dénombrer les enfants trop petits pour leur âge et indique un état chronique de sous-alimentation. Les enfants souffrant d'un retard de croissance avant l'âge de deux ans ont des risques élevés de maladies et sont plus susceptibles de développer de faibles capacités cognitives et d'apprentissage. Cela touchera la productivité de leur travail, leur capacité à gagner un revenu et leur sociabilité dans leur vie à venir. Le retard de croissance des individus peut diminuer le développement économique de l'ensemble d'une population ou d'un pays.

L'émaciation permet de dénombrer les enfants trop maigres pour leur taille. Elle résulte généralement d'un petit poids à la naissance, d'un régime alimentaire inadapté, d'infections et d'un manque de soins. Les enfants souffrant d'émaciation ont un risque élevé de maladies et de décès.¹

Quelques exemples :

- **Bénin** : la prévalence moyenne du retard de croissance est de 34 % au niveau national, atteignant 38 % en zones rurales et 29 % en zones urbaines. Les régions de Borgou (41 %), d'Alibori (40 %), du Plateau (39 %) et d'Atacora (39 %) montrent des taux plus élevés que la moyenne nationale alors que la région du littoral présente le plus faible taux, 18 % (*Multiple Indicator Cluster Survey, MICS, 2014*).
- **Côte d'Ivoire** : la prévalence d'enfants souffrant d'émaciation modérée à sévère est élevée dans les régions du nord-est (24 %) et du nord (20 %) lorsque les taux les plus faibles se trouvent dans la capitale du pays, Abidjan (11 %) (*MICS, 2011*).
- **Ghana** : la prévalence moyenne du retard de croissance est de 23 % au niveau national mais atteint 37 % et 32 % dans les régions du Nord et du Haut Ghana oriental respectivement et tombe à 14 % dans la région du Grand Accra (*MICS, 2011*).
- **Gambie** : la prévalence du retard de croissance atteint 33 % et 32 % à Janjanbureh et Kerewan respectivement. Ce chiffre tombe à 13 % à Banjul (*MICS, 2010*).
- **Tchad** : la prévalence moyenne du retard de croissance est de 39 % au niveau national mais ce chiffre atteint 60 % dans la région du Lac, 59 % à Kanem et 53 % à Barh El Gazal. Il tombe à 26 % à N'Djamena (*MICS, 2010*).

Dans tous les pays étudiés, la prévalence du retard de croissance et de l'émaciation est plus élevée dans les zones rurales qu'en zones urbaines.

¹ FAO, FIDA, OMS, PAM et UNICEF (2017), L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2017. Renforcer la résilience pour favoriser la paix et la sécurité alimentaire.

Focus sur le Mali : disparités spatiales de la sécurité alimentaire et autres indicateurs socio-économiques

Le Mali est divisé entre un district (Bamako), huit régions et 703 communes, dont 666 sont rurales. Le nord comprend les régions de Gao, Kidal et Tombouctou et couvre les deux tiers du pays bien que représentant moins de 10 % de la population nationale qui s'élevait à 16.3 millions de personnes en 2012. La pauvreté est courante et des inégalités spatio-économiques importantes existent à l'intérieur du pays ; près de 40 % du PIB est généré à Bamako contre 5 % dans le nord du pays (2009). D'autres indicateurs du bien-être sont également impactés par la géographie, par exemple :

Espérance de vie : une personne née à Bamako peut espérer vivre six années de plus qu'une personne née à Segou ou Sikasso.

Taille de la famille : en l'absence de marchés du travail, la préférence va aux familles nombreuses dans les régions agricoles du Mali, ce qui est moins le cas lorsque le commerce est dominant. La taille moyenne des familles est ainsi de 12.8 à Kayes et de 8 et 6.3 à Gao et Kidal, respectivement.

Accès aux marchés : l'accès aux marchés est inégal. Il est plutôt bon au sud du Mali et dans le triangle Bamako - Sikasso - Mopti mais faible dans les autres régions, par exemple autour du Niger et du delta du Niger qui s'étend du sud de Mopti à Tombouctou. Le nord-ouest de Kayes souffre également d'un faible accès au marché malgré la densité de population relativement élevée dans la région.

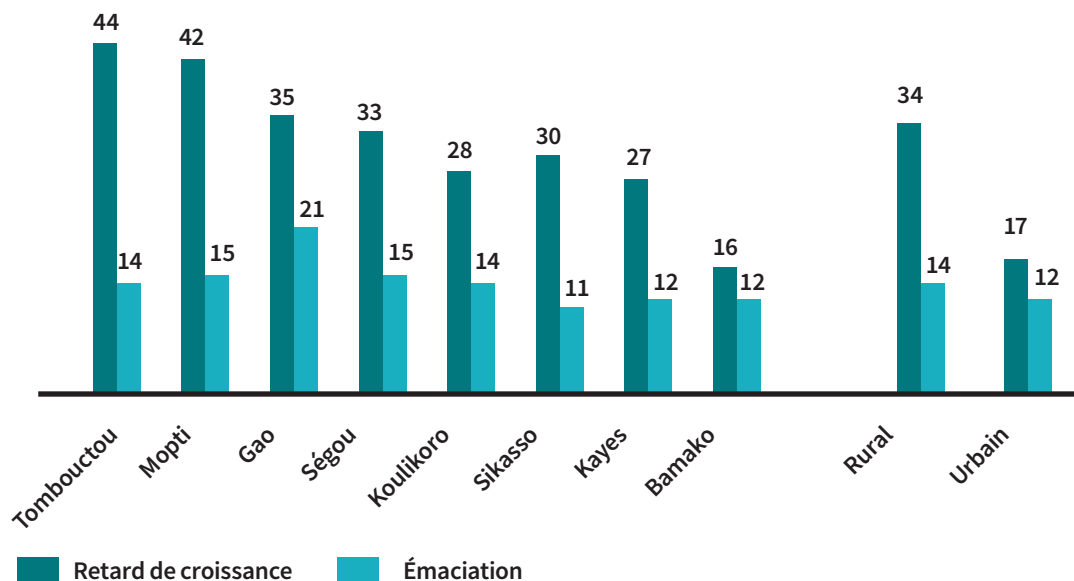
Électricité : seulement 1 % des ménages des villages a accès à l'électricité, 8 % dans les villes rurales, 17 % dans les petites villes, 45 % dans les grandes villes et 68 % à Bamako où la densité de population est la plus élevée. L'absence d'électricité dans les zones rurales empêche le développement et la diminution de la pauvreté, précisément dans les zones qui sont les plus touchées.

Éducation : il existe des différences significatives suivant les régions ; le taux des enfants inscrits à l'école primaire est de l'ordre de 35 % à Tombouctou et Mopti mais atteint 83 % à Bamako. Dans les zones rurales, 86 % des 15-64 ans n'ont pas été scolarisés, chiffre qui descend à 39 % à Bamako. Seulement trois villes importantes, Bamako, Ségou et Sikasso, comptent au moins 20 % de leur population en âge de travailler ayant eu une éducation secondaire ou supérieure.

Malnutrition chronique : 44 % des enfants de moins de cinq ans souffrent d'un retard de croissance dans la région de Tombouctou contre 16 % à Bamako. La prévalence de l'émaciation atteint un seuil critique à Gao avec 21 % (MICS, 2015).

Graphique 1

Malnutrition infantile au Mali, en pourcentage des enfants de moins de cinq ans, 2015



Sources : Banque mondiale (2015), Mali, géographie de la pauvreté au Mali ; CSAO/OCDE (2015), Les régions maliennes de Gao, Kidal et Tombouctou. Perspectives nationales et régionales. Note : La région de Kidal n'a pas été couverte par l'étude MICS, 2015.

1.2 Disparités rurales-urbaines

Les causes et solutions de l'insécurité alimentaire ne sont pas les mêmes dans les différents territoires. Les zones rurales et urbaines n'ont pas les mêmes capacités à produire de la nourriture et à approvisionner les habitants. Par exemple, l'approvisionnement en biens alimentaires est rarement un problème dans les grandes villes car elles sont mieux reliées aux marchés nationaux et internationaux et peuvent se procurer des aliments de différents endroits. Les habitants urbains peuvent généralement profiter d'une plus grande variété de biens alimentaires et diversifier leurs sources d'approvisionnement par rapport à leurs homologues ruraux. Cependant, avec l'augmentation de la population urbaine, la pauvreté, l'insécurité alimentaire et la malnutrition se répandent également. Les citoyens pauvres sont confrontés à des difficultés pour accéder à une alimentation de bonne qualité nutritionnelle, à l'emploi, à la protection sociale, à l'eau et à des conditions d'hygiène décentes, tous ces éléments importants influençant la SAN.

Les zones rurales reculées ont tendance à s'appuyer sur quelques variétés d'aliments produits localement. Il peut être difficile d'augmenter la production en raison de divers facteurs, notamment le manque de terres disponibles ou une incapacité à moderniser les méthodes de production. Les ressources alimentaires peuvent être un enjeu majeur, de même que l'accès à l'alimentation compte tenu de l'absence d'activités génératrices de revenus, d'une faible connexion aux marchés extérieurs et du manque d'infrastructures.

Les zones péri-urbaines - en général des zones étendues ayant une relativement faible densité de population et un éventail d'activités économiques plutôt limité - sont bien connectées avec les régions urbaines plus importantes, disposant d'un bon réseau de transport, d'un accès aux services urbains et aux marchés et de meilleurs niveaux d'emploi. Ne prendre en considération qu'une seule dimension de la sécurité alimentaire - des disponibilités alimentaires suffisantes - et négliger l'accès, l'utilisation et la

Tableau 1. **Dimensions de la SAN**

DIMENSION	DÉFINITION
Disponibilité	Atteinte lorsque des réserves alimentaires en quantité suffisante sont disponibles pour la population
Accès	Assuré lorsque tous les ménages et tous les individus ont suffisamment de capacité économique et physique pour obtenir l'alimentation dont ils ont besoin (à travers la production, l'achat ou le don) permettant une alimentation nutritive
Utilisation	Fait référence aux contraintes biologiques et sociales liées à la sécurité alimentaire, soit à la capacité du corps humain d'ingérer et de métaboliser la nourriture (ce qui passe par des soins de santé de qualité et une offre alimentaire adaptée aux spécificités culturelles permettant d'éviter les maladies et les infections et de garantir un bon usage de la nourriture)
Stabilité	Fait référence à une dimension temporelle de la SAN et touche les trois dimensions ci-dessus. Nous pouvons distinguer entre insécurité alimentaire chronique (pénurie répétée) et insécurité alimentaire temporaire (liée à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine)

Source : FAO, PAM et FIDA (2012), L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. La croissance économique est nécessaire mais elle n'est pas suffisante pour accélérer la réduction de la faim et de la malnutrition. Rome.

stabilité de l'alimentation exacerbent les inégalités en matière de SAN au sein du pays. Les disponibilités alimentaires peuvent être plus que suffisantes au sein d'un pays mais si leur distribution est restreinte à certaines régions, généralement les zones métropolitaines où les revenus sont plus élevés et où les marchés fonctionnent, les inégalités face à la SAN s'aggraveront.

Tableau 2. **Formes de sécurité alimentaire par type de région dans un pays à faible revenu**

DIMENSIONS	URBAINE	RURALE PROCHE DES VILLES	RECLÉE, RURALE
Malnutrition	Fait commun parmi les personnes à faibles revenus, en raison de contraintes financières, de choix limités ou de choix nutritionnels sous-optimaux	Fait très commun - l'alimentation peut être limitée en qualité et en quantité du fait d'une forte dépendance à la production alimentaire locale	Fait très commun - l'alimentation peut être limitée en qualité et en quantité du fait d'une forte dépendance à la production alimentaire locale
Faim modérée	Fait commun parmi les personnes très pauvres - faibles revenus	Fait commun parmi les personnes très pauvres - faibles revenus. Les exploitations familiales à ressources limitées y sont régulièrement sujettes	Fait commun parmi les personnes très pauvres - faibles revenus. Les exploitations familiales à ressources limitées y sont régulièrement sujettes
Faim sévère	Peut exister sur une base saisonnière ou lors d'une période de faibles revenus	Peut exister sur une base saisonnière ou lors d'une période de faibles revenus	Peut exister sur une base saisonnière ou lors d'une période de faibles revenus
Famine	Extrêmement rare	Rare - principalement due à des perturbations sociales	Moins rare mais peu commune - due à des perturbations sociales ou des catastrophes naturelles qui empêchent les importations

Source : Adapté de : OCDE/FAO/FENU (2017), Adopter une approche territoriale dans les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle, Éditions OCDE, Paris.

2. COMBLER LE FOSSÉ RURAL-URBAIN PAR L'ÉCONOMIE ALIMENTAIRE

Les politiques de SAN doivent être repensées et mises en œuvre au regard des dynamiques spatiales influençant l'économie et les chaînes de valeur agro-alimentaires.

2.1 Transformations dans l'économie alimentaire

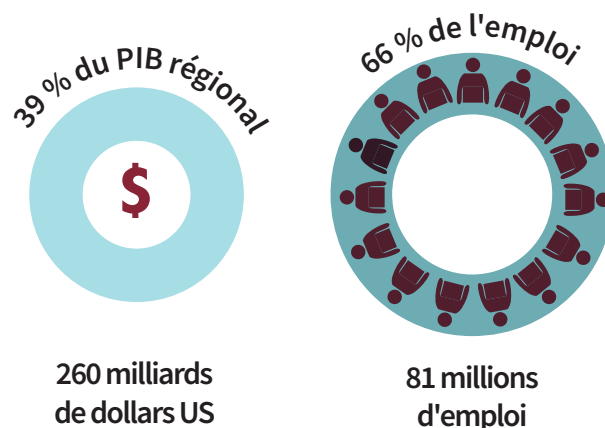
La croissance démographique et l'urbanisation rapide des 60 dernières années ont radicalement transformé l'économie alimentaire ouest-africaine. Entre 1950 et 2015, la population de la région est passée de 73 millions de personnes à plus de 370 millions. Aujourd'hui, 170 millions de personnes vivent dans les villes ouest-africaines, soit 32 fois plus qu'en 1950. L'économie alimentaire a de ce fait crû de manière spectaculaire, représentant, en 2015, 260 milliards de dollars US, soit 39 % du PIB régional. Elle est le premier employeur de la région, représentant 66 % de l'emploi total (Graphique 2).

De plus en plus de ménages se tournent vers les marchés pour leurs approvisionnements alimentaires, même en zone rurale. Les économies locales deviennent plus diversifiées et les styles de vie urbains, ainsi que les habitudes alimentaires, se sont propagés hors des frontières des villes. Les populations consomment davantage de fruits, de légumes et de produits transformés et moins de céréales et de légumineuses. Le passage d'une économie essentiellement de subsistance à une économie de marché, la demande croissante pour les aliments prêts à consommer et la plus grande distanciation spatiale entre zones de production et de consommation ont conduit au développement rapide d'activités en aval de l'agriculture, telles que les activités de transformation, d'emballage, de distribution et de vente au détail. Ces évolutions sont porteuses de nouvelles opportunités de création de valeur ajoutée et d'emplois en zone rurale comme en zone urbaine.

2.2 Développement des chaînes de valeur et emploi dans une approche territoriale

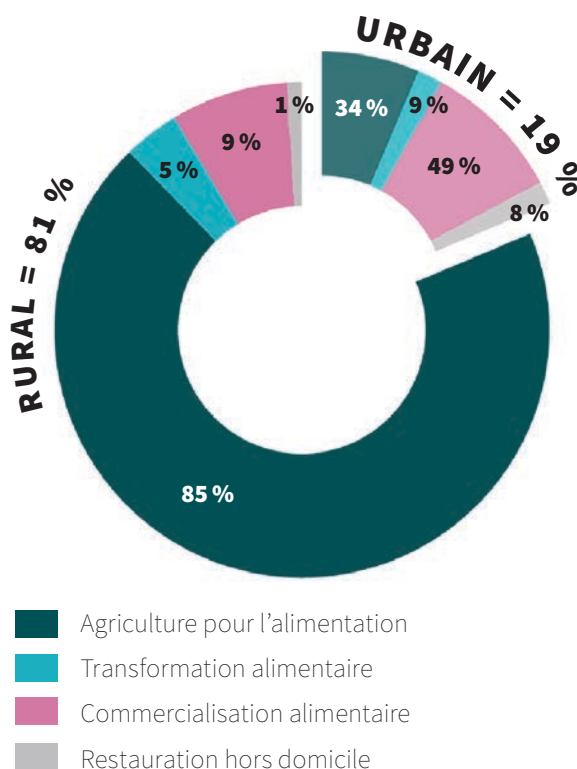
Des opportunités d'emplois sont créées le long des chaînes de valeur alimentaires. Pour les produits périssables comme les fruits et légumes, les chaînes sont courtes et le nombre d'intermédiaires entre les producteurs et les consommateurs se situe généralement entre 0 et 1. Ces filières sont cependant très demandeuses en main-d'œuvre. D'autres aliments tels que les produits à base de céréales, « prêts-à-consommer » (pain, crêpes, gâteaux, etc.) ou « prêts-à-utiliser » (farine, semoule, etc.) sont transformés avant de parvenir au consommateur. Le matériel brut est mis en sac, transporté, déchargé, conservé, contrôlé, calibré, nettoyé, écrasé, parfois séché ou grillé, congelé ou réfrigéré. Toutes ces activités non agricoles sont créatrices d'emplois. Leur développement repose sur de nouveaux types d'emplois et de qualifications, notamment en matière de normes et de réglementations de la qualité et de la sécurité sanitaire des aliments.

Graphique 2
L'économie alimentaire ouest-africaine, principale source d'emplois, 2015



© 2017. Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE)

Graphique 3
L'emploi dans l'économie alimentaire par activité, 2015



© 2017. Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE)

Pour que les acteurs urbains comme ruraux puissent bénéficier de ces opportunités d'emplois, il est primordial d'investir dans l'économie alimentaire et de renforcer les chaînes de valeur pour permettre une coordination efficace entre les acteurs, les activités et les territoires. Ceci est également nécessaire pour accroître la production alimentaire à la mesure de la croissance de la demande. Les infrastructures routières jouent un rôle particulièrement important pour relier les agriculteurs, les producteurs et les consommateurs entre zones rurale et urbaine. Une approche territoriale est nécessaire pour pouvoir tirer parti des opportunités d'emplois offertes par l'économie alimentaire et optimiser son potentiel de développement économique local. Savoir où l'alimentation est produite, par qui et comment elle parvient au consommateur est au cœur du développement de l'économie alimentaire, de la transformation de l'agriculture et du fonctionnement des marchés du travail, ruraux et urbains. Les politiques de SAN doivent porter un regard neuf sur le système alimentaire, en pleine évolution. Elles doivent également prendre en compte la nécessité de connecter les activités agricoles et non-agricoles des chaînes de valeur et de rapprocher zones rurales et urbaines ; ceci contribuera à de meilleurs résultats en termes de SAN.

Croissance démographique et urbanisation rapide au Sahel et en Afrique de l'Ouest

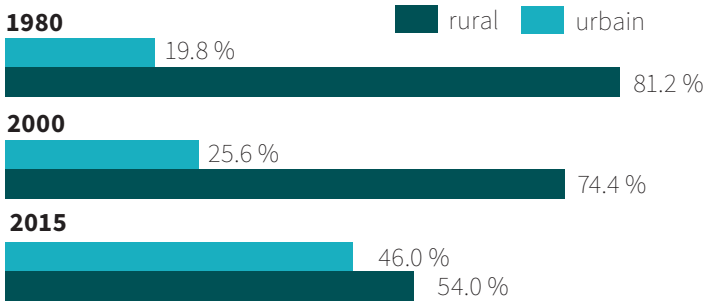
Croissance démographique : en 2015, la population ouest-africaine dépassera 370 millions et devrait doubler entre aujourd'hui et 2050. Elle est principalement jeune, 44 % de ses membres ayant moins de 15 ans. Ceci se traduit par un besoin massif de création d'emplois dans les prochaines années ; 80 millions de jeunes entreront sur le marché du travail au cours des dix prochaines années.

Urbanisation : les villes grandissent vite. Le niveau d'urbanisation a atteint 46 % en 2015 et le taux d'urbanisation atteint 50 % ou plus dans sept pays : Cabo Verde (50 %), Côte d'Ivoire (50 %), Gambie (56 %), Ghana (52 %), Nigéria (50 %), Sénégal (51 %) et Togo (50 %). Avec un taux de 17 % seulement, le Niger reste le pays le moins urbanisé au monde.

Si le nombre d'agglomérations urbaines est passé de 150 en 1950 à 2 400 en 2015, la croissance urbaine n'est pas limitée aux grandes agglomérations. Un réseau de villes petites et moyennes a émergé, jouant un rôle de carrefours pour la production locale et régionale, la circulation des biens, des personnes et de l'information, et reliant les économies locales et régionales à l'économie mondiale. La distance moyenne entre les villes de plus de 10 000 habitants est descendue à 33 km. 80 % de la population rurale vit désormais dans un rayon de 90 km d'un centre urbain d'au moins 50 000 habitants.

Graphique 4

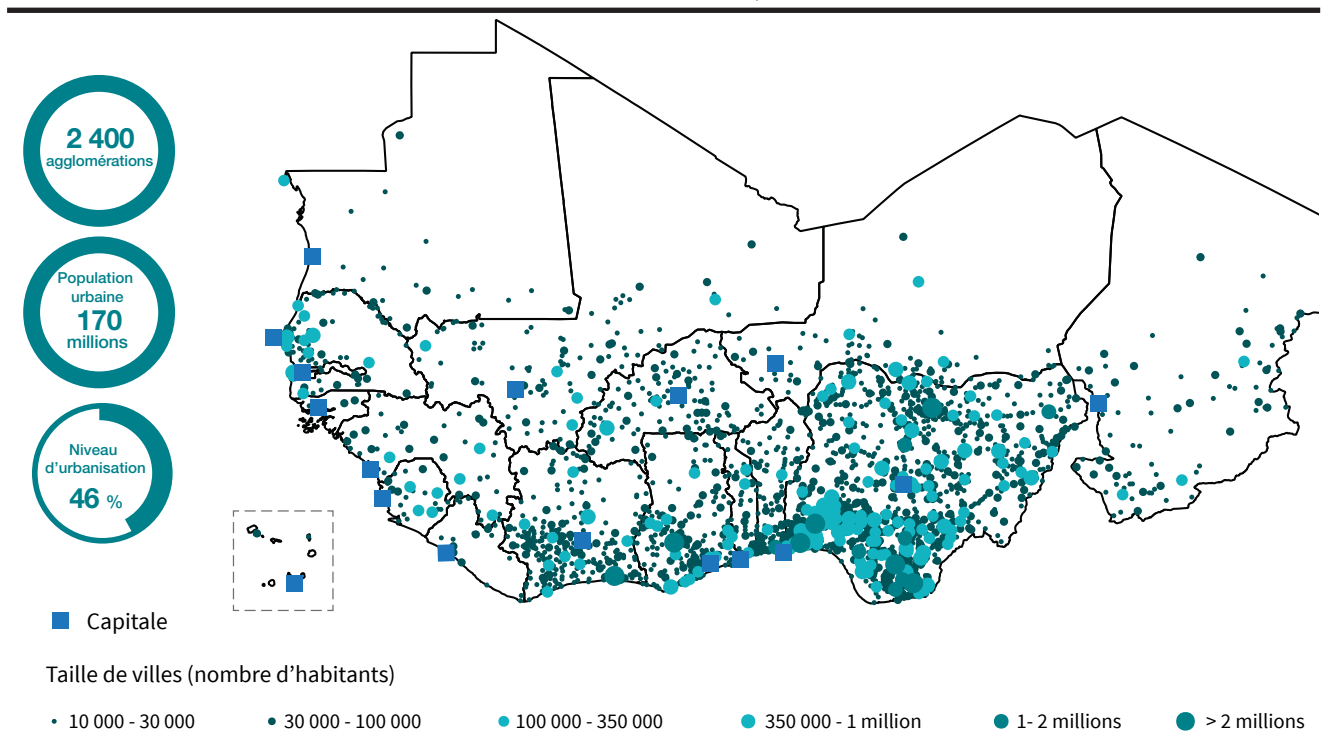
Évolution des populations rurales et urbaines, 1980-2015



Source : Africapolis I (CSAO/OCDE), Nations Unies, Perspectives de la population mondiale, révision de 2017.

Carte 3

Niveau d'urbanisation, 2015



Source : Moriconi-Ebrard, F., D. Harre et P. Heinrigs (2016), L'urbanisation des pays de l'Afrique de l'Ouest 1950-2010 : Africapolis I, mise à jour 2015, Éditions OCDE, Paris.

3. FAIRE DE L'APPROCHE TERRITORIALE UNE RÉALITÉ SUR LE TERRAIN

La manière de gérer les territoires ruraux et urbains, aujourd'hui et demain, aura des implications majeures sur les politiques de SAN. Les personnes et les lieux doivent être au cœur des stratégies de développement qui visent à créer des emplois et des opportunités d'investissements dans les services sociaux de base comme la santé, l'éducation, les services d'eau, d'assainissement et d'hygiène et le planning familial ; à accélérer les transitions démographiques ; et à tirer parti des synergies entre les zones rurales et urbaines ainsi qu'à relier les zones les plus éloignées aux mégapoles les plus denses, souvent au travers des villes petites et moyennes situées entre elles deux.

3.1 Prérequis pour une approche territoriale

Il est essentiel de comprendre la manière dont les caractéristiques uniques d'une zone particulière influencent son potentiel de développement pour pouvoir mettre en œuvre une approche territoriale de SAN qui soit efficace. Les autres prérequis fondamentaux sont : un système de gouvernance multi-niveaux, une perspective multi-sectorielle et multi-acteurs, des acteurs locaux autonomes et des données et des outils de qualité. La volonté politique et la qualité des dirigeants sont également capitaux pour mener des processus permettant une organisation ascendante.

Système de gouvernance multi-niveaux

La capacité des différents acteurs (locaux, nationaux et internationaux) à coordonner leurs actions au sein d'un cadre de gouvernance plus large sera déterminante pour la réussite d'une approche territoriale de SAN. Les politiques doivent être coordonnées horizontalement entre les secteurs et verticalement entre les niveaux de gouvernement nationaux et sub-nationaux. Un système de gouvernance multi-niveaux devrait garantir la cohérence entre les dynamiques territoriales locales, les politiques nationales et les structures institutionnelles. Il devrait faciliter la création de partenariats, un système de responsabilité claire et un processus de suivi et d'évaluation efficace permettant de promouvoir des politiques de SAN opérantes et inclusives.

Perspective multi-sectorielle et multi-acteurs

Une approche territoriale doit être fortement multi-sectorielle et multi-acteurs afin de répondre aux besoins et aux attentes variés et interconnectés des populations locales. Les politiques et les programmes doivent aller au-delà de l'agriculture : les interventions dans le secteur agricole sont importantes mais pas suffisantes pour aborder la question de la SAN de manière efficace. Les difficultés liées à l'accès à l'alimentation, en raison généralement de facteurs économiques, sociaux, culturels et physiques et fortement liées à la spécificité des conditions locales doivent être prises en compte. Cela exige des investissements publics ciblés dans des infrastructures immatérielles (éducation, santé, services financiers, connectivité) et matérielles (électricité, eau, routes, écoles, hôpitaux). Cela demande également un

Encadré 4

Qu'est-ce qu'une approche territoriale ?

S'il n'existe pas une seule définition, celle-ci peut être décrite comme le fait de considérer le développement de secteurs multiples mis en œuvre par différents acteurs et structuré par une gouvernance multi-niveaux.

- **Focus sur la pauvreté et les inégalités** tout en reconnaissant que toutes les régions ont un potentiel de développement et pas seulement les zones urbaines ;
- **Ancrage local** : le point de départ est l'économie, vise à capitaliser sur les forces inhérentes à un territoire de manière à ce que les produits locaux et les services soient les moteurs du développement ;
- **Gouvernance multi-niveaux** : l'échelle est déterminée par la composition sociale et économique d'un territoire donné ; la gestion est inclusive et part d'une base locale pour évoluer vers un réseau de gouvernance multi-niveaux ;
- **Activités phares** : analyse territoriale, analyse des moyens d'existence, négociation, recherche d'un consensus, résolution des conflits, consultation.

Source : Adapté de Cleary, 2003 ; Janvry, Sadoulet, 2007 ; Cistulli et al., 2014.

meilleur alignement des politiques de SAN avec les changements de l'économie alimentaire en termes de demande et de structure. Ces changements fournissent des opportunités d'emplois très importantes le long des chaînes de valeur pour une population jeune et en augmentation. Un point de vue multi-sectoriel et multi-acteurs implique de renforcer les segments de ces chaînes de valeur, reliant les acteurs entre zones rurale et urbaine, favorisant les échanges et facilitant la diversification des économies rurales et la création d'emplois.

Mettre en œuvre une approche territoriale de SAN : le cas du Niger

Le gouvernement nigérien met en œuvre un ambitieux plan de transformation de l'agriculture appelé « Les Nigériens nourrissent les Nigériens » (**l'Initiative 3N**). Cette initiative s'appuie sur un certain nombre de principes, notamment la concentration des interventions au niveau local. Cette approche, multi-sectorielle et multi-acteurs, garantit l'efficacité et la cohérence des interventions et encourage la synergie et la complémentarité dans un espace communal. Elle permet d'augmenter ainsi l'impact des interventions et de renforcer la capacité des communes à jouer leur rôle pour soutenir le développement au niveau local.

Les communes sont par conséquent des acteurs majeurs de la mise en œuvre de l'Initiative 3N et ont la responsabilité, accordée par l'État, de gérer, suivre et financer leurs projets. Cette approche est en ligne directe avec les dispositions légales du Niger en matière de décentralisation (Code général des collectivités territoriales) qui accordent aux autorités locales la responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre les actions visant au développement économique, social, éducatif et culturel au niveau de la commune ou au niveau local. Les projets à échelle régionale ou impliquant plusieurs autorités locales sont gérés par des conseils régionaux.

L'Initiative 3N a développé l'approche « **Communes de convergence** », une manière innovante de renforcer la SAN au niveau des autorités locales à partir d'une programmation géographique et de la convergence opérationnelle des activités. Elle favorise la synergie des interventions et la continuité entre les actions d'urgence et de développement. Les autorités locales mettent en œuvre les plans d'action et le Haut-Commissariat suit les opérations.

La « **Maison du paysan** » est un autre élément important de l'Initiative 3N ancré au niveau local. Son objectif est d'améliorer localement la disponibilité et l'accès à différents services et infrastructures (Tableau 3) en vue d'aider les producteurs et les entreprises agricoles à augmenter leur productivité et leurs revenus. Ceci implique d'améliorer l'accès physique et économique au matériel et aux réserves agricoles, aux centres de formation, à l'information et au financement ainsi qu'aux technologies innovantes et autres services. Ces services sont adaptés aux besoins des populations locales et au contexte écologique, culturel et socio-économique et sont associés à des services de conseil et de soutien. La Maison du paysan opère sur la base d'un certain nombre de principes fondamentaux (Tableau 4), notamment sur le fait qu'elle appartient aux populations et aux acteurs locaux qui sont responsables de sa gestion et de sa mise en œuvre. Les services proposés sont fournis sur la base d'une évaluation des besoins. L'accent est mis sur la durabilité des services et des investissements. Un suivi solide interne et externe et des systèmes d'évaluation garantissent la responsabilité des acteurs et une amélioration continue du dispositif. Les services et besoins spécifiques dans une perspective de genre sont pris en compte et les synergies, les partenariats et le dialogue multi-acteurs permettent la coordination et la mobilisation des acteurs impliqués. Les principaux acteurs sont : le Haut-Commissariat à l'Initiative 3N, les ministères techniques et les services décentralisés, les autorités locales et les chefs coutumiers, les organisations de producteurs, les Chambres d'agriculture, la société civile, les ONG et les associations pour le développement, le secteur privé et les partenaires techniques et financiers.

Tableau 3. **Services de la Maison du paysan, Niger**

SERVICES
1. Stock de sécurité alimentaire
2. Centre d'approvisionnement agricole
3. Centre d'aliments de bétail
4. Centre de réparation et location d'équipement agricole
5. Système financier décentralisé
6. Radio locale
7. Centre de formation
8. Centre d'administration

Sources : Haut-Commissariat à l'Initiative 3N, Niger (2015), Les communes de convergence : de la théorie à la pratique et Note de cadrage de la plateforme de services intégrés dénommée « la Maison du paysan ».

Tableau 4. **Principes de la Maison du paysan, Niger**

PRINCIPES
Acteurs locaux responsables de la mise en œuvre
Approche centrée sur les besoins
Durabilité des actions
Financement durable
Engagement et appropriation par les acteurs
Auto-évaluation systématique
Respect pour l'environnement
Questions du genre prises en compte
Complémentarités et synergies parmi les acteurs
Partenariats, dialogue, consultations multi-acteurs

Rendre autonomes les acteurs locaux

Décentraliser les responsabilités sans transférer les pouvoirs et sans équiper les services administratifs déconcentrés avec les ressources techniques, financières et humaines nécessaires entraînera de graves lacunes dans la mise en œuvre de cette approche. Les acteurs locaux doivent avoir les capacités techniques, analytiques et d'organisation suffisantes pour permettre de formuler et de mettre en œuvre des politiques cohérentes et efficaces au niveau local. Le moyen le plus durable de concevoir des politiques territoriales appropriées est de faire participer les personnes censées bénéficier de ces politiques. La prise en charge et la direction du processus de formulation des politiques par les acteurs locaux ainsi que l'inclusion de tous les acteurs sont ainsi au cœur d'une approche territoriale. Il s'agit de renforcer l'insertion des petits agriculteurs sur les marchés, de relier les personnes et les lieux,

de générer des opportunités d'emplois dans les zones reculées et de fournir des services dans les zones rurales (santé, éducation, finance rurale). Il s'agit également de fournir des opportunités à tous, particulièrement aux femmes et aux jeunes et de cibler les dépenses pour qu'elles soient dirigées vers les lieux et les populations les plus vulnérables.

Des données et des outils de qualité

Il est nécessaire d'avoir des données de qualité au niveau sub-national pour permettre aux décideurs d'adopter des approches ancrées localement. Des données localisées faciliteraient la compréhension des dynamiques territoriales et permettraient d'identifier les freins à la sécurité alimentaire. Les défauts de données et d'analyse doivent ainsi être identifiés ainsi que les moyens de recueillir des données localisées à travers la collecte participative et l'analyse.

3.2 Volonté politique pour des approches territoriales et défis à relever

Les approches territoriales ont ces dernières années gagné en importance en tant que cadre conceptuel et opérationnel permettant de réaliser une croissance sociale et spatiale plus inclusive. Les ambitions énoncées dans les cadres de développement internationaux impliquent les gouvernements locaux et régionaux qui jouent un rôle important dans la réalisation des objectifs de ceux-ci.

Les gouvernements ont-ils cependant les moyens financiers de faire face à leurs responsabilités ? Dans quelle mesure la décentralisation des villes et des régions leur permet-elle de mobiliser les ressources nécessaires ? L'organisation territoriale au sein des pays est-elle adaptée aux besoins croissants et aux conditions d'exercice des gouvernements locaux ? Répondre à ces questions implique de comprendre les structures sub-nationales de gouvernement existantes dans la région. Ceci est fondamental non seulement pour concevoir et mettre en œuvre des politiques territoriales efficaces pour la SAN mais également pour encourager le dialogue entre les différents niveaux de gouvernement, améliorer la gouvernance multi-niveaux et permettre la responsabilité et la transparence aux niveaux sub-nationaux. Un aperçu des gouvernements sub-nationaux (GSN) détaillé dans le Tableau 5 montre la diversité des gouvernements sub-nationaux à travers les pays, en termes de taille et de structure.

La taille moyenne des municipalités varie suivant les pays, de 20 000 habitants au Togo à 229 000 au Nigéria. La taille est importante car elle affecte la capacité des gouvernements locaux à tirer parti des économies d'échelle en termes de prestation de services. Les municipalités sont parfois considérées comme étant trop petites pour mener leurs tâches à bien et à réaliser ces économies d'échelle. Là où les municipalités sont grandes, il existe souvent un réseau structuré d'entités sub-municipales telles que les villages et les communautés qui soutiennent les gouvernements locaux dans leur prestation de services et autres fonctions.

D'autres aspects de l'organisation territoriale méritent davantage de considération, notamment les capacités financières, humaines et techniques au niveau local par rapport aux responsabilités qui incombent aux GSN et au niveau de leur autonomie dans l'exercice de leurs fonctions. Sont-elles de simples exécutantes du gouvernement central ou agissent-elles comme des décideurs indépendants ?

Exemples de cadres de développement internationaux encourageant une approche territoriale

- **Les Objectifs de développement durable (ODD)** doivent être ceux de tous et mis en œuvre par toutes les populations sur les différents territoires. Par conséquent, les gouvernements sub-nationaux, métropolitains et locaux sont aussi impliqués que les gouvernements nationaux. Les organisations multilatérales, le secteur privé, les organisations de la société civile, les fondations philanthropiques et les médias ont tous un rôle majeur à jouer.
- **Le 4^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan** a mis l'accent sur le rôle majeur des gouvernements locaux pour relier les citoyens aux gouvernements et assurer que les citoyens s'approprient sur une large base les agendas de développement nationaux.
- **Le nouveau programme pour les villes met la sécurité alimentaire et la nutrition** au cœur d'un développement urbain durable. Ceci est une étape fondamentale pour relier les populations urbaines et rurales dans la planification et le développement de systèmes alimentaires qui permettent d'atteindre la sécurité alimentaire et de fournir une meilleure alimentation à tous.
- **La déclaration de Cotonou sur les « Futurs ruraux »**, une réalisation majeure du premier Forum sur le développement rural en Afrique organisé par le NEPAD, a appelé à un développement inclusif axé sur l'autonomie des populations ; l'adoption d'une approche multi-sectorielle, de stratégies ancrées localement et d'un développement territorial ; l'élargissement des connaissances pouvant influencer sur des politiques axées sur la spécificité des contextes ; et à relier les dimensions économiques, sociales, environnementales et politiques du développement.
- **Le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe et l'Accord de Paris sur le changement climatique (COP21)** ont également posé plusieurs objectifs de développement ambitieux qui appellent à une action des gouvernements locaux et régionaux.

Tableau 5. **Gouvernements sub-nationaux (GSN) en Afrique de l'Ouest**

PAYS	POPULATION MILLIONS, 2014	TOTAL NOMBRE GSN**	NOMBRE NIVEAUX MUNICIPAUX DE GOUVERNEMENT	NOMBRE NIVEAUX INTERMÉDIAIRES DE GOUVERNEMENT	NOMBRE NIVEAUX RÉGIONAUX OU D'ÉTATS DE GOUVERNEMENT	TAILLE MOYENNE DES MUNICIPALITÉS (HABITANTS)
Bénin	10.6	77	77	0	0	137 662
Burkina Faso	17.6	381	368	0	13	47 826
Cabo Verde	0.5	22	22	0	0	23 359
Côte d'Ivoire	22.2	230	197	0	31+2'	112 473
Ghana	26.8	226	216	0	10	124 009
Guinée	12.3	341	341	0	0	36 070
Guinée-Bissau	1.8	37	37	0	0	48 649
Mali	17.1	761	703	49	8+1'	24 324
Niger	19.1	273	265	0	7+1*	72 075
Nigéria	177.5	811	774	0	36+1*	229 295
Sénégal	14.7	609	550	45	14	26 677
Tchad	13.6	432	348	61	23	39 080
Togo	7.1	390	354	30	6	20 099

Source : OCDE/UCLG (2016), Gouvernements sub-nationaux dans le monde : Structure et finance

Note : Les données pour la Gambie, le Libéria, la Mauritanie et la Sierra Leone n'ont pas été fournies par cette étude.

*Côte d'Ivoire : 31 régions + districts autonomes avec des statuts spéciaux

Mali : 8 régions + district de Bamako

Niger : 7 régions + communauté urbaine de Niamey

Nigéria : 36 États + le territoire de la capitale fédérale

**GSN = Gouvernements sub-nationaux définis comme des entités décentralisées dont les organes de gouvernance sont élus par le suffrage universel et ont des responsabilités générales ainsi qu'une certaine autonomie en ce qui concerne le budget, le personnel et les actifs.

OUVERTURE DU **DÉBAT**

PANEL 1 : DE LA THÉORIE À L'ACTION - METTRE EN ŒUVRE UNE APPROCHE TERRITORIALE



- Quels sont les principaux enjeux et les enseignements tirés de la mise en œuvre d'une approche territoriale ?
- Quels sont les outils et les méthodologies nécessaires pour une telle mise en œuvre ?
- Quelles mesures garantiraient l'autonomie des acteurs locaux, notamment des femmes et des jeunes, et leur capacité à définir eux-mêmes leurs priorités ?
- Quels prérequis devraient être mis en place pour mettre en œuvre une approche territoriale qui soit efficace et de quelle manière peut-on développer les initiatives territoriales positives ?

PANEL 2 : AGRICULTURE, ALIMENTATION ET EMPLOI



- De quelle manière l'économie alimentaire, l'emploi, les liens ruraux-urbains et les dynamiques spatiales sont-ils connectés ?
- Quel est le potentiel des systèmes agro-alimentaires dans les transformations rurales-urbaines et la création d'emplois ?
- Quelles politiques et investissements sont nécessaires pour améliorer la création d'emplois et la productivité dans les chaînes de valeur ?
- Comment gérer de manière efficace les territoires pour faciliter le développement des chaînes de valeur ?