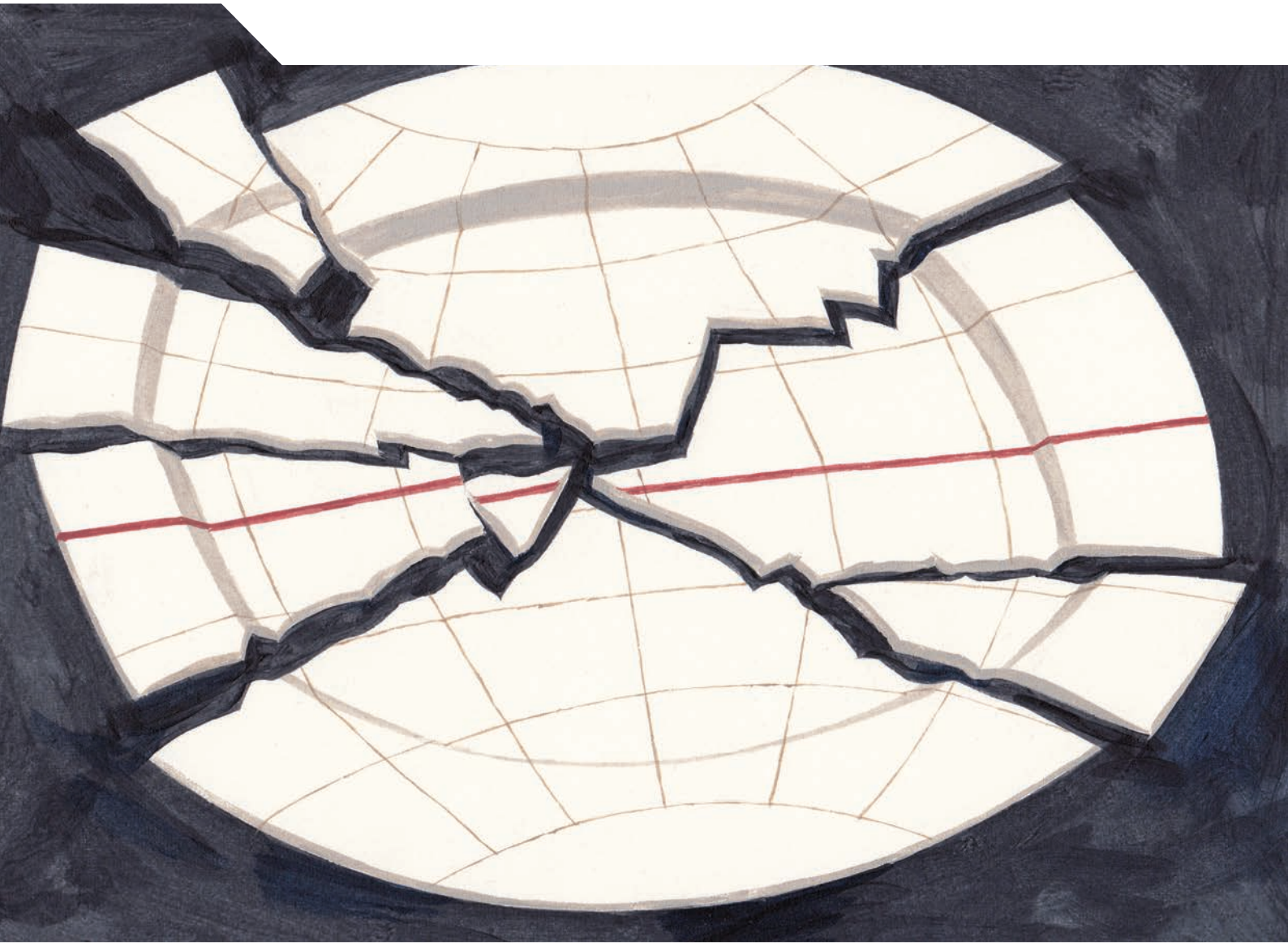
Adopter une approche territoriale dans les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle



OCDE

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

1966 2016 UNCDF

Adopter une approche territoriale dans les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle

Ce document a été préparé par le personnel de l'OCDE, du FAO et du FENU. Ce document a été approuvé par le Comité des Politiques de Développement Régional le 11 avril 2016 à travers une procédure écrite et préparé pour être publié par le Secrétariat de l'OCDE. Les avis exprimés et les conclusions auxquelles ce rapport abouti ne correspondent pas nécessairement à celles des Nations Unies, y compris de la FAO, du FENU ou de leurs États Membres. La mention d'entreprises ou produits de manufacturiers, qu'ils aient reçus un brevet ou pas, n'implique pas que ceux-ci ont été approuvés ou recommandés par la FAO, l'OCDE ou le FENU en préférence à d'autres d'une nature similaire et qui ne seraient pas mentionnés.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE/FAO/FENU (2017), *Adopter une approche territoriale dans les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle*, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264272439-fr

ISBN 978-92-64-27242-2 (imprimé)
ISBN 978-92-64-27243-9 (PDF)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture Illustration © Jeff Fisher.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE/FAO/FENU 2017

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Les appels à l'action sont nombreux : les gouvernements ont réaffirmé le droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable Rio+20 en septembre 2012. Cette même année, le Secrétaire général de l'ONU a lancé la campagne « Défi Faim Zéro » pour mettre fin à la faim dans le monde, et le Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté en septembre 2015, confirme l'importance de la sécurité alimentaire et l'éradication de la faim est par ailleurs le deuxième objectif de développement durable (ODD 2).

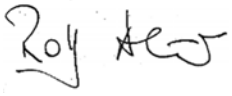
Beaucoup de progrès ont été accomplis depuis 1990 pour réduire la faim dans le monde. Pourtant, les défis auxquels font face la sécurité alimentaire et nutritionnelle sont plus présents que jamais. Bien que la production alimentaire à l'échelle mondiale suffise à nourrir l'ensemble des habitants de la planète, environ 800 millions de personnes souffrent malgré cela de l'insécurité alimentaire. Celle-ci touche principalement les populations rurales pauvres. Les trois quarts des populations du monde vivant dans l'extrême pauvreté, sont situées dans les zones rurales des pays en développement. Cela souligne non seulement la portée du problème, mais pointe également une fracture territoriale. De plus, toutes les zones rurales ne sont pas identiques. La plupart des populations pauvres et souffrant d'insécurité alimentaire, vivent dans des régions infranationales qui sont désavantagées de diverses autres manières : elles manquent d'infrastructures adéquates et de services de base et sont plus vulnérables aux conditions climatiques défavorables. La croissance continue de la population exerce une pression supplémentaire sur ces défis et, avec la migration et l'urbanisation, l'insécurité alimentaire peut aussi devenir un problème de plus en plus urbain.

Lutter contre les niveaux élevés d'insécurité alimentaire demande des approches politiques innovantes qui tiennent compte des questions liées à la géographie. Différents territoires ont besoin de réponses politiques différentes pour tenir compte de leurs défis particuliers. Les questions de sécurité alimentaire des zones rurales reculées ne sont pas les mêmes que celles des régions métropolitaines, et les problèmes d'une zone rurale ne sont pas les mêmes que ceux des zones rurales voisines. Les spécificités territoriales, et notamment les institutions, les infrastructures, l'éducation, la santé, les ressources naturelles et humaines et le capital social, influencent fortement la sécurité alimentaire et les problèmes nutritionnels. Les politiques doivent être fondées sur un cadre cohérent et multidimensionnel pour aborder les complexités inhérentes à ce problème. C'est à cette fin, que l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Fonds d'Équipement des Nations unies (FENU) se sont engagés dans une initiative conjointe afin de promouvoir une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Cette étude, présente en effet un cadre conceptuel pour une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle basé sur cinq études de cas au Cambodge, en Colombie, en Côte d'Ivoire, au Maroc et au Pérou ainsi que deux ateliers tenus au Mali et au Niger. Cette étude a été conduite par le Comité des Politiques de Développement Régional (RDPC) à travers son Groupe de Travail sur la Politique Rurale (WPRP), un forum unique pour les échanges et les débats internationaux. Ces études de cas ont été menées en étroite collaboration avec les gouvernements nationaux et/ou locaux.

Cette étude propose également le passage d'une approche sectorielle, descendante, et « à taille unique » à une approche ascendante et spécifique au contexte. Elle met en relief l'importance d'un système de gouvernance à plusieurs niveaux qui fonctionne correctement. Elle souligne que la réalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle durable, doit passer par une amélioration des conditions du développement et de l'accès aux activités génératrices de revenus. La façon la plus efficace de le faire est d'adapter les interventions aux conditions locales spécifiques et d'exploiter les actifs et le potentiel locaux sous-utilisés au moyen d'une approche territoriale. Les gouvernements, les organismes multilatéraux, le secteur privé, les fondations philanthropiques et les médias ont tous un rôle essentiel à jouer dans ce sens.

Veiller à ce que les politiques puissent surmonter les défis spécifiques de chaque région en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle nous permettra de nous rapprocher un peu plus de l'appel à l'action pour éradiquer la faim dans le monde.

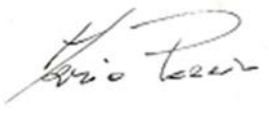


Rolf Alter

Directeur, Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial, OCDE

Judith Karl

Secrétaire exécutive, FENU



Mario Pezzini

Directeur, Centre de Développement, OCDE

Rob Vos

Directeur, Division de l'économie du développement agricole, FAO

Remerciements

Cette publication est le résultat du projet conjoint de la FAO, de l'OCDE et du FENU sur l'approche territoriale à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le projet a été coordonné par Raffaele Trapasso (Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE) et Stefano Marta (d'abord à la FAO puis à l'OCDE) sous la direction de Joaquim Oliveira Martins (OCDE) et Rob Vos (FAO) et la supervision de Enrique Garcilazo (OCDE) et Vito Cistulli (FAO). Nos remerciements vont à Stina Heikkila (FAO) pour ses précieuses contributions au rapport et à la préparation des études de cas. Le Centre de développement de l'OCDE a participé à la recherche et à la coordination de l'étude de cas de la Côte d'Ivoire, qui a été dirigée par Vicente Ruiz, sous la direction de Federico Bonaglia. Le groupe de travail du FENU, composé de Christel Alvergne, Katiella Mai Moussa, Simona Santoro et Tara Sharafudheen, a organisé des diagnostics de pays et des ateliers nationaux au Mali et au Niger. Andres Rodriguez-Pose (London School of Economics) et David Freshwater (Université du Kentucky) ont apporté d'importantes contributions à la rédaction de ce rapport.

Nous sommes particulièrement reconnaissants à Nicola Crosta (Fondation Epic) et à un certain nombre d'experts dont les contributions et commentaires ont été précieux pour le rapport, en particulier : Bill Below (OCDE), Nina Brandstrup (Représentante de la FAO au Cambodge), Carmel Cahill (OCDE), Mark Cropper (Commission européenne), Daniel Daumgartner (Suisse), Elodie de Oliveria (OCDE), Guillaume Lecaros de Cossio (OCDE), Luiz de Mello (OCDE), Ebba Dohlman (OCDE), Jared Greenville (OCDE), Michael Hage (Représentant de la FAO au Maroc), Hassan Kordass (CGDA Maroc), Tamara Krawchenko (OCDE), Karen Maguire (OCDE), Chris McDonald (OCDE), Kosal Oum (FAO), John Preissing (Représentant de la FAO au Pérou), Oriana Romano (OCDE), Seung Soy (FAO), William Tompson (OCDE), Andrea Uhrhammer (OCDE) et Rafael Zavala (Représentant de la FAO en Colombie).

Nous tenons également à remercier toutes les personnes et institutions impliquées dans les études de cas de pays, en particulier : le Conseil de l'agriculture et du développement rural (CADR) et le ministère de l'Agriculture du Cambodge, Prosperidad social (DPS) en Colombie, le Conseil général du développement agricole (CGDA) et le Haut-Commissariat au Plan (HCP) au Maroc, le ministère de l'Agriculture et de l'irrigation et le CEPLAN au Pérou, le Haut-Commissariat à l'Initiative 3N (HCI3N) au Niger, et le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) au Mali, ainsi que les bureaux de pays de la FAO au Cambodge, en Colombie, au Maroc et au Pérou. Nous sommes par ailleurs reconnaissants aux participants de la conférence organisée pendant l'Expo Milan (du 19 au 20 octobre 2015) pour leurs contributions à la discussion et à ce rapport.

Nous sommes particulièrement reconnaissants au ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture allemand pour sa contribution financière qui a permis de publier ce rapport ainsi qu'à la ville de Milan pour son soutien au cours de l'Expo Milan.

Nous tenons également à remercier les délégués du Groupe de travail de l'OCDE sur la Politique rurale (WPRP) pour les discussions pertinentes qui se sont tenues lors de leur réunion en novembre 2015 et les observations écrites qui s'en sont découlées.

Pilar Philip a coordonné le processus de publication et Jennifer Allain, Victoria Elliott et Kate Lancaster ont fourni un soutien éditorial.

Table des matières

Résumé exécutif 11

Principales constatations 11
Recommandations clés 12

Evaluation et recommandations 15

Evaluation 17
Recommandations 20
Références 29

Chapitre 1. **Utilité d'une perspective territoriale pour la sécurité alimentaire et la nutrition** 31

Introduction 32
Le contexte : Les tendances territoriales et les défis dans les pays en développement 33
Une approche territoriale à la sécurité alimentaire et à la politique nutritionnelle 42
La sécurité alimentaire et nutritionnelle dans différents types de régions et stades de développement 56
Le rôle de la politique : Vers une approche territoriale de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle 66
Références 68

Chapitre 2. **Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas du Cambodge** 79

Principales constatations 80
Le problème de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Cambodge 80
Politiques et programmes 86
Cadre institutionnel et gouvernance de la sécurité alimentaire et de la nutrition au Cambodge 89
Les défis d'une gouvernance et de politiques efficaces en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle 91
Observations finales 92
Notes 93
Références 95

Chapitre 3. **Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas de la Colombie** 97

Principales constatations 98
Caractéristiques de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition en Colombie 98
Le système de gouvernance des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle 101
Les défis d'une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle efficace 106
Conclusions : Quelle pourrait être l'approche territoriale pour la Colombie ? 108
Notes 110
Références 111

Chapitre 4. **Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas de la Côte-d'Ivoire** 113

Principales constatations 114
Introduction 115
La trajectoire de développement, la pauvreté et la sécurité alimentaire de la Côte d'Ivoire 116
Évolution des stratégies de développement rural et de sécurité alimentaire 119
Évaluation globale 123
Observations finales 125
Notes 127
Références 129
Sites internet 129
Annexe 4.A1. État nutritionnel des enfants de moins de cinq ans 130

Chapitre 5. **Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas du Maroc** 131

Principaux constats 132
Sécurité alimentaire et pauvreté : Deux problèmes imbriqués 133
S'appuyer sur l'agriculture pour la sécurité alimentaire ne suffit pas pour réduire les inégalités territoriales 135
Les résultats des approches territoriales pour la sécurité alimentaire sont encourageants 136
Malgré des résultats encourageants, il reste néanmoins d'importants défis à relever 142
Conclusions 145
Notes 147
Références 148
Annexe 5.A1. « Territorialisation » et cadre institutionnel de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Maroc 150

Chapitre 6. **Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas du Pérou** 153

Principales constatations 154
Caractéristiques centrales de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition au Pérou 154
La gouvernance de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle du Pérou 157
Défis à relever pour une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle efficace au Pérou 162
Conclusions 163
Notes 165
Références 166
Annexe A. Constatations au Mali et au Niger 167
Constatations au Mali 167
Constatations au Niger 169

Tableaux

Tableau 1.1. Dimensions de la question de la sécurité alimentaire et nutritionnelle 35
Tableau 1.2. Le « nouveau paradigm rural » de l'OCDE de 2006 48
Tableau 1.3. Formes d'insécurité alimentaire dans les pays en développement à faible revenu 63
Tableau 1.4. Formes d'insécurité alimentaire dans un pays développé à revenu élevé (OCDE) 64
Tableau 1.5. L'approche territoriale de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle. 67
Tableau 2.1 État nutritionnel des enfants de moins de cinq ans 85

Tableau 2.2 Liste des principaux programmes et politiques visant explicitement l'insécurité alimentaire ... 88
Tableau 3.1. Insécurité alimentaire et pauvreté extrême dans les départements colombiens .. 99
Tableau 3.2. Apport énergétique alimentaire moyen ... 100
Tableau 4.A1.1. État nutritionnel des enfants de moins de cinq ans, 2012 ... 130
Tableau 5.1. Sous-alimentation au Maroc ... 134
Tableau 5.2. Part des projets totaux par secteur ... 138
Tableau 5.3. Modèles d'agrégation au Maroc ... 141
Tableau 5.A1.1. Modèle de gestion pour aborder la sécurité alimentaire et nutritionnelle à tous les niveaux territoriaux au Maroc ... 150
Tableau 5.A1.2. Mesures du gouvernement, niveaux d'intervention et départements impliqués dans la gestion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle aux niveaux national, régional/local, famille/ménage et individuel au Maroc ... 151
Tableau 6.1. Indicateurs sélectionnés de l'insécurité alimentaire au Pérou, au niveau des départements, en 2012 et 2014 ... 155

Figures

Figure 1.1. Pourcentage de la population rurale mondiale, 1961-2011 ... 34
Figure 1.2. Les terres agricoles par habitant rural et par région dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ... 37
Figure 1.3. Population rurale et adéquation de l'approvisionnement alimentaire ... 38
Figure 1.4. Différences dans les inégalités de revenus interpersonnels et territoriaux parmi les pays sélectionnés ... 40
Figure 1.5. Les disparités régionales et leur association avec les revenus, l'emploi agricole, la pauvreté et la sécurité alimentaire ... 41
Figure 2.1. Prévalence de la sous-alimentation par région en 2004 et 2009 ... 83
Figure 2.2. Dispositions institutionnelles de co-ordination horizontale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Cambodge ... 91
Figure 4.1. Évolution du PIB de la Côte d'Ivoire entre 1960 et 2013 ... 116
Figure 4.2. Évolution de la contribution du secteur au PIB de la Côte d'Ivoire entre 1960 et 2013 ... 117
Figure 4.3. Évolution de la croissance de la population et des taux de fécondité en Côte d'Ivoire ... 118
Figure 4.4. Répartition territoriale de la pauvreté en Côte d'Ivoire ... 119
Figure 4.5. Répartition territoriale de la malnutrition chronique en Côte d'Ivoire (enfants de moins de 5 ans) ... 120
Figure 4.6. Évolution de la sous-alimentation en Côte d'Ivoire ... 124
Figure 4.7. Évolution de la pauvreté en Côte d'Ivoire ... 125
Figure 5.1. Organes de gouvernance centraux et territoriaux de l'Initiative nationale pour le développement humain ... 139
Figure 5.A1.1. Ministères responsables de la sécurité alimentaire au Maroc ... 152
Figure 6.1. Taux de croissance annuels moyens du PIB par habitant au Pérou, 2000-13 .. 154
Figure 6.2. Distribution de la pauvreté dans une sélection de zones urbaines et rurales au Pérou, 2004-14 ... 156
Figure 6.3. Districts et enregistrement des ménages dans le programme *Juntos*, 2005-15 ... 160

Encadrés

Encadré 1.1.	Economies d'agglomération	58
Encadré 5.1.	Principales étapes entreprises pour renforcer les approches territoriales	136
Encadré 5.2.	Résultats de l'Initiative nationale pour le développement humain dans les zones rurales	138
Encadré 5.3.	Perspective territoriale du Plan Maroc Vert	139
Encadré 5.4.	La nutrition au Maroc	140
Encadré 5.5.	Agrégation dans le Plan Maroc Vert	141
Encadré 5.6.	Régionalisation renforcée	144
Encadré 6.1.	La politique *Vaso de Leche*	158
Encadré 6.2.	Le programme *Juntos*	160
Encadré 6.3.	Projet Sierra Sur	165

Résumé exécutif

Principales constatations

Les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) ont été dominées par des approches descendantes

À ce jour, les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelles (SAN) ont été développées principalement à travers des approches descendantes traditionnelles, à savoir que celles-ci sont conçues et mises en œuvre au niveau national, souvent sans tenir suffisamment compte des priorités et des besoins des parties prenantes locales, et sans les impliquer dans le processus d'élaboration de ces politiques. Ce manque de coordination et d'engagement des parties prenantes est exacerbé lorsque les politiques sont le résultat des efforts de coopération internationale axés sur des projets ; les calendriers serrés et la nature très ciblée de tels projets peuvent donner lieu à des interventions et des politiques fragmentées et générer la dépendance locale à l'aide extérieure. Les pays participants dans ce rapport (Cambodge, Colombie, Côte d'Ivoire, Mali, Maroc, Niger et Pérou) reconnaissent de plus en plus le besoin de mettre en place une approche ascendante, dans laquelle les différents niveaux de gouvernement peuvent travailler ensemble.

L'aspect géographique a une importance dans l'élaboration de politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle

Les disparités entre les niveaux de SAN sont en augmentation, aussi bien entre les pays qu'au sein des pays. Par exemple, l'insécurité alimentaire et la pauvreté rurale vont généralement de pair et sont souvent concentrées dans des zones géographiques spécifiques. Les moyennes nationales masquent généralement ces poches de pauvreté et d'insécurité alimentaire. Les études de cas présentées dans ce rapport mettent en évidence l'importance de cibler les politiques visant à lutter contre l'insécurité alimentaire dans des régions très spécifiques, en plus des politiques déjà en vigueur au niveau national. Ces politiques ciblées sont mieux adaptées pour répondre aux causes de la faim et la malnutrition et pour trouver des solutions. Celles-ci peuvent différer de manière significative selon qu'il s'agisse de zones métropolitaines, de zones rurales adjacentes ou de zones rurales reculées.

Aujourd'hui, les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle ont largement adopté une approche sectorielle

Les politiques de lutte contre la faim et la malnutrition se sont généralement focalisées sur le secteur agricole et sur les interventions de secours temporaires. Ces interventions ont produit des résultats modestes en matière de réduction de l'insécurité alimentaire et des disparités entre les peuples et entre régions géographiques. Les efforts ont porté principalement sur la production alimentaire sans prendre suffisamment en compte les autres dimensions de la SAN, à savoir la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité. Les études de cas montrent que la pauvreté est souvent la principale cause de

l'insécurité alimentaire, et il est fondamental d'y faire face pour trouver une solution durable. Par conséquent, la promotion d'opportunités d'emplois non agricoles peut avoir un effet positif sur le revenu des personnes qui souffrent de la faim et peut améliorer la dimension d'accès de la SAN. En plus des faibles revenus, le chômage, la dégradation des ressources naturelles, le faible état de santé et d'éducation des individus, la faiblesse des institutions et des systèmes de gouvernance, et le manque de coordination entre différentes politiques et niveaux de gouvernement, font partie d'autres causes de l'insécurité alimentaire.

Recommandations clés

Une approche territoriale est nécessaire pour de meilleures politiques de SAN

Les politiques actuelles de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont caractérisées par une approche sectorielle descendante et « à taille unique », incapable de délivrer des réponses à long-terme en la matière. Le régionalisme et le contexte spécifique liés aux politiques de SAN ont été négligés. Il est nécessaire de procéder à un changement de paradigme, allant vers une politique de SAN caractérisée par des interventions multisectorielles, ascendantes et territoriales. Ceci peut être réalisé à travers une approche territoriale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Dans ce cadre conceptuel, il est crucial de faire rejoindre objectifs et actions à travers différents niveaux de gouvernement. Ceci permet une meilleure coordination verticale et horizontale des politiques et interventions de SAN. De même, une approche territoriale facilite la prise en compte de la diversité de différents territoires, et permet l'acquisition d'une meilleure compréhension des différences qui existent en termes d'opportunités de développement, un aspect souvent oublié par les politiques unidimensionnelles ou « à taille unique ». Une approche territoriale reconnaît et capitalise aussi sur les avantages des liens ruraux-urbains, au lieu d'aborder les questions rurales et urbaines à travers différentes politiques, souvent déconnectées les unes des autres.

L'approche territorial peut aider les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle et devrait se concentrer sur quatre domaines clés :

1. **Améliorer stratégies et programmes au-delà de l'agriculture.** Les interventions agricoles sont certes importantes, mais pas suffisantes pour lutter de façon adéquate contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition. La plupart des pays reconnaissent aujourd'hui la SAN comme étant une question multidimensionnelle, mais sa mise en œuvre reste encore très sectorielle, et les opportunités offertes par l'économie rurale non agricole sont souvent inexploitées. De plus, l'attention accordée aux différences des conditions géographiques et aux inégalités de revenus reste insuffisante.
2. **Promouvoir des systèmes de gouvernance multiniveaux afin de renforcer la coordination verticale et horizontale**. Les études de cas démontrent que le manque de coordination verticale et horizontale au niveau central et des entités gouvernementales et acteurs décentralisés et de faible autorité, représentent un obstacle majeur à la mise en pratique de politiques et stratégies de SAN. Améliorer la capacité des acteurs au niveau local et régional est une réelle priorité puisque cela peut aider à la mise en œuvre efficace d'une politique de SAN. C'est également une condition nécessaire pour promouvoir une approche ascendante qui puisse intensifier les innovations entreprises au niveau local.

3. **Augmenter la disponibilité à des bases de données et indicateurs à échelle locale et régionale afin de pouvoir fonder la politique de SAN sur des données factuelles.** Les études de cas révèlent que l'absence de données fiables sur lesquelles se reposer est l'une des limitations les plus contraignantes pour le développement d'une politique efficace de SAN, particulièrement au niveau infranational. Améliorer les systèmes d'information aux niveaux local et régional peut aider non seulement à l'identification des éléments entravant la sécurité alimentaire, mais aussi à établir des domaines d'action prioritaire.

4. **Lier les politiques sociales aux politiques de croissance économique**. La SAN est généralement abordée à travers des politiques et programmes d'ordre social (e.g. sécurité sociale) qui sont fondamentales en matière d'aide à la population souffrant d'insécurité alimentaire. Ces politiques pourraient être renforcées dans leur durabilité et produire un impact plus fort si elles étaient mieux coordonnées et intégrées aux politiques de croissance.

Évaluation et recommandations

Réduire les problèmes liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) est une priorité mondiale de développement et une approche territoriale est la réponse clé qui permettra de faire des progrès dans la lutte contre ces problèmes. Ce rapport offre un ensemble d'enseignements qui peuvent aider à mettre en œuvre cette approche. Il résume les principales conclusions du projet de recherche mené conjointement par l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations unies (FAO), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Fonds d'équipement des Nations unies (FENU), entre 2013 et 2015, pour examiner l'utilité d'adopter une approche territoriale pour faire face aux problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN). Selon la définition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), la SAN « existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture en quantité suffisante et de qualité appropriée en termes de variété, de diversité, de teneur en nutriments et de sécurité sanitaire pour satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires et peuvent ainsi mener une vie saine et active, tout en bénéficiant d'un environnement sanitaire et de services de santé, d'éducation et de soins adéquats » (CSA, 2012). L'insécurité alimentaire persistante, la malnutrition, la pauvreté et les disparités régionales sont des préoccupations internationales majeures et l'Agenda pour le développement durable à l'horizon de 2030[1], récemment adopté, en a fait sa priorité, notamment à travers ses objectifs de développement durable (ODD). Le 2ème Objectif de développement durable (SDG 2) appelle les pays à « Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable ». Ces préoccupations sont urgentes, aussi bien dans les zones urbaines que rurales des pays en développement, mais elles revêtent des dimensions différentes. Selon ce rapport, une approche territoriale fondée sur le lieu peut s'avérer être un cadre analytique et politique efficace pour faire face à ces questions.

En règle générale, la SAN est discutée soit au niveau national soit au niveau des ménages, mais ces deux approches sont problématiques, car elles ignorent la répartition territoriale de l'insécurité alimentaire. L'approche nationale tend à ignorer la variabilité géographique dans un pays et se concentre plutôt sur les grands groupes tels que les pauvres ou les minorités, sans tenir compte de leur emplacement dans l'espace. L'analyse des ménages, quant à elle, accorde plus d'attention à la situation géographique, mais a tendance à se concentrer sur les stratégies d'adaptation spécifiques aux ménages. Cependant, beaucoup de ces stratégies dépendent en fin de compte de la performance économique de la région afin qu'elles puissent réussir. Une approche territoriale répond à ces deux faiblesses. Non seulement la sécurité alimentaire varie selon la région, mais la nature et l'ampleur des problèmes varient également selon le type de région - urbaines, rurales adjacentes et rurales éloignées. Par conséquent, afin d'être pleinement efficaces, les politiques visant à lutter contre l'insécurité alimentaire doivent reconnaître ces

1 *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015, A/RES/70/1.

différences. Ces éléments sont démontrés par cinq études de cas par pays – au Cambodge, en Colombie, en Côte d'Ivoire, au Maroc et au Pérou – et par deux ateliers nationaux, au Mali et au Niger, afin de soutenir l'argument en faveur de cette approche territoriale. Les données indiquent que l'adoption d'une approche territoriale peut grandement améliorer l'efficacité des politiques visant à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Depuis le début du siècle, les approches territoriales sont devenues plus intégrées. Afin d'avancer sur la voie du développement il faut reconnaître la grande diversité des territoires et leurs différentes capacités à faire face aux problèmes et à développer des opportunités. Dans le passé, de nombreuses approches de la politique de développement n'étaient pas sensibles au lieu et étaient menées au niveau central. D'autre part, les politiques visant à lutter contre l'insécurité alimentaire se sont principalement concentrées sur une seule dimension de la SAN : l'augmentation de la production alimentaire nationale. En revanche, une approche territoriale se concentre sur les déclencheurs et les inhibiteurs spécifiques de la croissance et du développement dans un cadre territorial particulier, et utilise ces informations pour définir les objectifs du développement en sens large. Cette approche exige des décideurs qu'ils conçoivent une action complémentaire cohérente dans tous les secteurs et domaines d'intervention, qui soit adaptée aux conditions et aux besoins des différents contextes territoriaux.

Il existe certes des préoccupations importantes sur l'adéquation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans certaines régions des pays membres de l'OCDE, mais le problème est encore beaucoup plus sérieux dans les pays en développement à revenu faible et moyen. Dans beaucoup de ces pays, le niveau de développement est inégalement réparti et les régions urbaines et côtières sont généralement mieux intégrées dans l'économie de marché que les régions rurales plus reculées. Les différences de degré d'intégration dans le marché comptent pour la SAN. Dans les régions urbaines, les marchés sont généralement en mesure de fournir une quantité suffisante de nourriture, bien souvent à un prix abordable pour les citadins pauvres. À l'inverse, dans les régions rurales, l'auto-approvisionnement est plus fréquent, en raison de la faiblesse des infrastructures des transports et des pénuries de tous types dont souffrent les marchés. Les exploitations agricoles de subsistance et de semi-subsistance dépendent dans une large mesure de la variété limitée d'aliments qu'elles produisent directement, et c'est en même temps l'un des facteurs qui peut les rendre sensibles aux déficits de production. Et dans ces régions, toute contrainte pesant sur la production alimentaire locale est exacerbée par le faible niveau de l'activité économique, ce qui, à son tour, limite les possibilités de gagner un revenu qui permettrait d'acheter des produits sur le marché. Ceci indique que le renforcement des économies régionales peut être le moyen le plus efficace pour lutter contre l'insécurité alimentaire, parce que des revenus plus élevés et une meilleure intégration des marchés renforcent l'accès à la nourriture et sa disponibilité.

Cependant cette approche régionale n'a pas été généralisée parce que le concept de sécurité alimentaire a surtout été discuté soit au niveau national ; où il est en grande partie lié à la capacité de produire, stocker ou acheter suffisamment de nourriture pour la population, soit au niveau des ménages ; où il met l'accent sur la capacité de ménages spécifiques d'obtenir suffisamment de différents types de nourriture pour répondre aux besoins caloriques et nutritionnels. Sur le plan géographique, les interventions de la SAN se concentrent souvent sur le niveau global ou national, ainsi que sur le niveau communautaire/des ménages, et néglige l'importance du niveau infranational (régional). En outre, la SAN est une question complexe liée à l'offre et la demande alimentaire, au fonctionnement des marchés des facteurs, aux politiques sociales, au rôle des différents acteurs nationaux et locaux et institutions, aux distributions des actifs et des revenus, et à

d'autres innombrables sujets dans différentes disciplines. Ces sujets sont précisément au centre d'une analyse et d'une politique régionales, ce qui indique en outre que l'adoption d'une approche territoriale pour l'étude des questions de sécurité alimentaire, peut offrir une compréhension utile des questions et une meilleure perspective sur les politiques d'amélioration.

La réalisation de la SAN fait face à des défis croissants. Ceux-ci comprennent la croissance de la population, l'urbanisation rapide, le changement climatique, la demande croissante d'énergie et de nourriture, la détérioration des ressources naturelles, la dégradation de l'eau et des terres, et la volatilité des marchés économiques et financiers. Les politiques visant à atténuer l'insécurité alimentaire doivent également tenir compte de l'interaction de ces facteurs avec la SAN. L'approche territoriale peut être un point d'entrée pertinent pour explorer la complexité de la SAN et identifier les solutions possibles.

L'approche territoriale proposée dans le présent rapport fournit un cadre conceptuel et opérationnel permettant de traiter la nature multidimensionnelle (disponibilité, accès, utilisation et stabilité), multi-acteurs et multi-niveaux de la SAN. Ce cadre met l'accent sur de nouvelles dimensions, telles que : 1) le passage d'une approche sectorielle (principalement agricole) à une approche multisectorielle dans la lutte contre l'insécurité alimentaire, 2) la concentration sur les approches ascendantes et leur alignement sur les priorités descendantes, 3) l'élaboration de politiques et d'interventions spécifiques au contexte pour capturer la diversité régionale de la SAN, par opposition aux approches à « taille unique », 4) la reconnaissance de l'importance d'un système de gouvernance qui fonctionne correctement à plusieurs niveaux, afin d'aligner les objectifs et les stratégies nationales avec les priorités et les besoins régionaux et locaux et pour améliorer la cohérence et la complémentarité des politiques entre les différents secteurs qui influent sur la SAN.

Évaluation

L'analyse développée dans les cinq études de cas, au Cambodge, en Colombie, en Côte d'Ivoire, au Maroc et au Pérou, ainsi que les résultats des deux ateliers nationaux menés au Mali et au Niger, confirment que l'approche territoriale peut être un outil très pertinent pour soutenir la conception de politiques de SAN efficaces et de systèmes de gouvernance inclusifs. Ils fournissent un cadre utile pour comprendre, analyser et capturer : 1) la nature multidimensionnelle, multisectorielle et multi-acteurs de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, 2) les inégalités et les disparités géographiques et socio-économique de la SAN, 3) les interdépendances entre les différents niveaux de l'élaboration des politiques et les possibilités de soutenir l'intégration et assurer la cohérence globale avec les systèmes institutionnels mis en place, 4) la nécessité d'une cohérence intersectorielle des politiques de SAN, 5) la dynamique territoriale et le potentiel du développement (exprimé et latent), notamment le potentiel endogène sur la base des actifs locaux, 6) l'importance de la participation sociale dans la mise en œuvre des politiques de SAN.

Une autre constatation qui émerge des études de cas est qu'il est possible de définir une approche territoriale pour l'amélioration de la SAN qui puisse fournir un cadre général permettant de comprendre les dimensions régionales variables de la sécurité alimentaire dans un pays. Plus précisément, cette approche permettrait de faire une différenciation claire entre les problèmes dans les grandes régions métropolitaines, dans les régions rurales adjacentes aux régions métropolitaines et dans les régions rurales les

plus reculées qui ne sont pas bien connectées aux grandes agglomérations urbaines. En outre, l'approche peut être affinée pour tenir compte de la façon dont les différences dans les stades de développement national peuvent affecter les deux types les plus fréquents d'insécurité alimentaire et la façon dont ces différences sont réparties entre les trois types de régions. Il est également important de reconnaître que les défis de la SAN concernent aussi bien les pays en développement que les pays développés et bien que les différences géographiques existent dans tous les pays, la nature du problème varie selon le stade de développement.

L'une des principales solutions à l'insécurité alimentaire serait de fournir des investissements appropriés aux régions rurales qui stimulent la croissance économique et augmentent ainsi les revenus tout en réduisant les risques. Dans certains cas, un accent particulier devra être mis sur les investissements agricoles, comme un moyen d'augmenter la disponibilité des aliments et fournir des revenus plus élevés pour les ménages agricoles. Cependant, l'augmentation de la productivité agricole (la cible 2.3 de l'ODD 2 appelle les pays à « doubler la productivité agricole », d'ici à 2030) n'est qu'une partie d'une stratégie de développement rural. En outre, des investissements sont nécessaires dans les services de réseau, notamment les transports, l'électrification et internet, qui permettent de relier les collectivités aux marchés. Les investissements destinés à l'amélioration des niveaux d'éducation de base et de l'accès aux nouvelles technologies et le financement du développement des affaires sont également importants pour un développement rural efficace, car ils permettent de diversifier l'économie régionale rurale, ce qui peut faciliter la croissance de l'emploi local et atténuer les risques.

Les gouvernements centraux reconnaissent de plus en plus la nature multidimensionnelle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. De nombreux pays, y compris ceux pris en compte dans l'analyse de ce rapport, ont créé des commissions et institutions interministérielles afin d'améliorer la coordination entre les interventions pour faire face à l'une ou à l'autre des dimensions de la SAN. Cependant, la plupart de ces mécanismes de coordination se concentrent uniquement sur la SAN au niveau national.

Les grandes disparités territoriales dans la plupart des pays en développement posent la question de savoir si les stratégies à l'échelle nationale suffisent pour faire face aux problèmes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Les progrès réalisés en faveur d'une baisse des moyennes nationales peuvent masquer la persistance de poches d'insécurité alimentaire et de pauvreté dans des zones spécifiques d'un pays. L'insécurité alimentaire et la pauvreté sont, comme l'indiquent les études de cas, principalement concentrées dans les zones rurales marginales et reculées, et soulignent ainsi une division urbain-rural persistante et d'autres disparités territoriales. Les obstacles au développement, ainsi que les possibilités de lutte contre l'insécurité alimentaire, sont spécifiques au contexte et peuvent fortement varier d'une région infranationale à un autre.

En réponse à cela, un nombre croissant de gouvernements de pays en développement permettent aux acteurs infranationaux et locaux de jouer un plus grand rôle dans les politiques et la prise de décision. Quatre des cinq pays étudiés (le Cambodge, la Colombie, le Maroc et le Pérou) ont fait preuve d'un engagement politique plus important en faveur d'une « décentralisation » ou processus de « régionalisation ». La Colombie et le Pérou travaillent pour des réformes fiscales infranationales afin que les gouvernements infranationaux puissent mieux répondre à leurs responsabilités quant au financement qu'ils reçoivent (OCDE, 2014 ; à paraître). Le Maroc progresse vers une réforme de régionalisation d'un certain nombre de politiques sectorielles. Enfin, le Cambodge va de l'avant dans la création d'institutions nationales pouvant mieux coordonner les politiques

intersectorielles au niveau infranational, mais fait toujours face à des défis sur les formes de coordination verticales avec les gouvernements infranationaux.

Bien que la décentralisation des politiques de SAN ait pris différentes formes dans les pays étudiés, il existe néanmoins des traits communs tels que les faiblesses dans la mise en œuvre. Par exemple, la multidimensionnalité de la SAN formulée au niveau national risque souvent de se perdre lorsque la mise en œuvre suit une approche dite « en silo », avec différents organes et organismes gouvernementaux agissant indépendamment les uns des autres et limitant ainsi le potentiel de coordination à la fois horizontale et verticale. Les ministères et organismes individuels ont leurs propres priorités, systèmes de suivi, mécanismes opérationnels et de budgétisation, et, à quelques exceptions près, leurs propres ressources financières. De plus, les stratégies et les priorités définies par le gouvernement central, sans réelle considération pour les besoins et spécificités locales, dominent encore les processus de mise en œuvre. Enfin, le manque de capacités et de ressources financières au niveau infranational peut nuire à la contribution des collectivités locales au processus d'élaboration des politiques, en particulier dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation.

Les interventions sectorielles en faveur de la SAN sont prédominantes. En ce qui concerne l'amélioration de l'accès des ménages à la nourriture, par exemple, l'attention reste souvent focalisée sur le secteur de l'agriculture intérieure. Par conséquent, les possibilités de promouvoir les revenus non agricoles et les emplois autres qu'agricoles dans les zones rurales sont souvent sous-exploitées. Bien que l'analyse des études de cas montre que les pays en développement ont un potentiel considérable pour promouvoir le développement rural en adoptant une approche intégrée, ces possibilités restent souvent inexplorées. Tel est le cas, par exemple, au Cambodge, où le potentiel des secteurs de l'énergie et du tourisme peut être le catalyseur d'un développement rural plus large. Cela est également vrai au Pérou pour le secteur minier, ainsi qu'en Colombie et au Maroc pour le tourisme rural et le développement du marché local.

En outre, d'autres aspects de la SAN, tels que la santé et la nutrition, sont généralement traités par des politiques sociales qui sont déconnectés des politiques de développement économique. L'impact des politiques sociales sur le développement économique en est alors affaibli par une incapacité à exploiter les synergies pour la compétitivité. Certains des pays des études de cas, en particulier la Colombie, le Maroc et le Pérou, ont beaucoup investi dans les programmes sociaux (par exemple les services de base, les programmes de transferts conditionnels en espèces et les programmes de travaux publics), dans le but de réduire l'insécurité alimentaire et la pauvreté. Ces politiques sont généralement mises en œuvre par les ministères de la protection sociale (*la Prosperidad social* en Colombie, le ministère de l'Intérieur au Maroc, et le ministère du Développement et de l'inclusion sociale, ou MIDIS, au Pérou), mais ne sont pas coordonnés avec les politiques de développement économique mises en œuvre par d'autres ministères (par exemple, le ministère de l'Économie et des Finances ou le ministère de la Planification). Un tel manque de coordination peut avoir lieu au niveau national mais également et plus particulièrement au niveau infranational. Des cadres politiques plus larges et plus souples favorisant les synergies entre les dimensions sociale et de la compétitivité des politiques publiques peuvent non seulement donner lieu à de meilleurs résultats en termes de lutte contre les problèmes de SAN, mais peuvent également générer un développement durable.

L'absence de données infranationales – liées à la fois aux quatre dimensions de la SAN et à la dynamique socio-économique qui impacte la sécurité alimentaire – est un

autre obstacle majeur à l'efficacité des approches territoriales de la SAN. Les statistiques et indicateurs régionaux et locaux sont généralement peu développés et dans certains cas totalement inexistants, ce qui compromet la possibilité de développer des systèmes territoriaux de suivi et des politiques fondées sur des données probantes. L'importance du développement de systèmes territoriaux d'information est de plus en plus reconnue, et certains pays se sont engagés dans l'élaboration de cartes détaillées se basant sur des SIG, comme au Maroc. Ces efforts n'ont cependant pas rencontré un franc succès. Le manque de coordination, d'harmonisation des approches et de communication entre les ministères sectoriels a souvent conduit à la fragmentation de l'information et à des questions de duplication. Dans d'autres cas, comme au Cambodge, le développement de l'information régionale a largement été confié aux partenaires internationaux. Ainsi, les données ont tendance à se concentrer sur les projets et aucun processus complet de collecte de données ne couvre de manière cohérente l'ensemble des régions au fil du temps.

De plus, l'approche territoriale n'est pas toujours bien comprise. Dans certains cas, la distinction n'est pas toujours faite entre la « régionalisation » des politiques sectorielles et l'approche multisectorielle et intégrée des politiques de SAN reposant sur une approche territoriale. Dans d'autres cas, une approche territoriale ne vise que le développement local, sans tenir compte du rôle clé de la gouvernance multi-niveaux dans les politiques et les processus territoriaux. Elle peut également être confondue avec le développement communautaire, et ignorer l'importance d'établir le lien entre les interventions de base au niveau de la communauté, aux cadres politiques aux niveaux national et infranational. Cela peut favoriser leur durabilité et capitaliser sur l'information et l'apprentissage qu'ils peuvent avoir généré.

En somme, les principaux défis de la mise en œuvre d'une approche territoriale de SAN plus efficace identifiés dans les cinq études de cas sont les suivants :

- Le besoin d'aller au-delà des politiques de renforcement de l'agriculture, car les interventions agricoles sont importantes mais pas suffisantes pour répondre adéquatement à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition,
- Le besoin de promouvoir des systèmes de gouvernance multi-niveaux en renforçant la coordination des politiques au niveau central et en autonomisant des organes gouvernementaux et des parties prenantes décentralisés,
- Le besoin d'améliorer les systèmes territoriaux d'information pour une politique de SAN fondée sur des faits probants
- Le besoin de relier les politiques sociales à la compétitivité des stratégies de développement rural globales et axées sur le lieu.

Recommandations

Cette section extrait les principales constatations de l'analyse des études de cas menée sur une approche territoriale de la SAN dans cinq pays et deux ateliers nationaux. Les études de cas ont confirmé l'importance et la valeur ajoutée de l'adoption d'une approche territoriale de la SAN, et ont également identifié un certain nombre d'obstacles et de goulots d'étranglement qui doivent être surmontés pour pouvoir adopter avec succès une telle approche. Notamment, quatre défis communs pour la mise en œuvre semblent profiler dans les cinq études de cas à différents degrés.

1. Approches sectorielles face aux approches multisectorielles et intégrées

Comme indiqué ultérieurement, la plupart des pays perçoivent la SAN comme une question multidimensionnelle, et ils définissent des stratégies ou créent des institutions/mécanismes de coordination en conséquence. La principale difficulté est la mise en œuvre de ces stratégies au moyen d'une approche intersectorielle et coordonnée : généralement, les politiques et les interventions sont aujourd'hui encore focalisées sur le secteur agricole, et les opportunités liées aux activités non agricoles demeurent insuffisamment explorées.

Au Pérou, les deux secteurs pouvant constituer les principaux moteurs de la croissance dans les zones rurales sont l'agriculture et l'activité minière, y compris dans les régions pauvres, telles que la région de Cajamarca. L'agriculture est la principale source d'emploi, alors que l'exploitation minière est le secteur au plus fort potentiel de promotion du développement rural, étant donné les vastes réserves d'or et de cuivre présentes dans le sol. Cela pourrait avoir un impact positif sur la SAN en augmentant les revenus de la population locale et en améliorant l'accès à la SAN. Cependant, l'utilisation de l'activité minière pour le développement rural est encore sous-exploitée. Les politiques publiques se concentrent principalement sur l'agriculture, tandis que le secteur minier est laissé aux mains du secteur privé. En raison de l'absence d'action publique visant à rassembler les deux secteurs dans une vision globale et intégrée pour le développement, l'agriculture et le secteur minier se font concurrence, sapant ainsi les opportunités de développement dans les zones rurales.

En Colombie, l'agriculture est considérée comme la seule activité possible qui permette de lutter contre l'insécurité alimentaire. Par conséquent, la plupart des politiques et programmes de SAN font la promotion de l'agriculture à petite échelle ou de subsistance. On risque ainsi de négliger les opportunités qu'offrent d'autres secteurs, et en particulier l'industrie de transformation, en matière d'accroissement des revenus et de réduction de l'insécurité alimentaire. Actuellement, les départements les plus riches de Colombie sont ceux bénéficiant, en plus de l'agriculture, d'une forte présence d'industries.

Des politiques de SAN reposant sur une approche sectorielle sont également dominantes au Cambodge. La principale priorité a été le développement d'un système agricole fondé sur la riziculture. Cependant, la focalisation sur ce secteur entrave la création d'incitations à diversifier l'économie rurale, alors qu'une telle diversification pourrait induire une augmentation des revenus non agricoles et des opportunités d'emploi, y compris à temps partiel pour les ménages agricoles. La conséquence en a été une migration accrue des zones rurales vers Phnom Penh et l'étranger. Les secteurs de l'écotourisme et des énergies renouvelables pourraient représenter des solutions très intéressantes pour le développement des zones rurales du Cambodge. Une approche plus intégrée est ainsi nécessaire afin d'exploiter ces opportunités et améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Au Maroc, l'agriculture est le principal secteur de l'économie rurale et la source de 75 % à 80 % des emplois ruraux. Cependant, le secteur agricole ne peut, à lui seul, assurer une croissance et un développement soutenus dans les zones rurales du pays. Compte tenu de ces éléments, les autorités ont récemment décidé de donner la priorité à la promotion de la diversification de l'économie rurale, ainsi que des revenus non agricoles et des opportunités d'emploi en dehors de l'agriculture. Le gouvernement marocain tente de mettre en place une approche plus équilibrée du développement rural. L'objectif est de

coordonner les mesures politiques et le développement de services sociaux, de régimes de protection sociale ciblés et d'infrastructures.

L'évolution des politiques de développement rural en Côte d'Ivoire met en évidence les faiblesses de l'approche sectorielle du développement rural et de la SAN. Les initiatives visant à promouvoir le développement rural étaient presque exclusivement axées sur le développement de la chaîne de valeur agricole. Or, ces initiatives ont principalement bénéficié aux intervenants de la chaîne de valeur déjà plus aisés. D'autres défis ruraux importants ont été mis de côté. Dans les politiques sectorielles existantes, priorité a été donnée à la production agricole, de sorte qu'il ne restait souvent, pour les infrastructures et services ruraux, que des investissements aléatoires et fragmentaires. Par conséquent, les progrès concernant l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle n'ont guère été satisfaisants.

Les ateliers nationaux qui ont été organisés au Mali et au Niger ont confirmé la mise en pratique dans ces deux pays d'une politique de sécurité alimentaire à travers une approche sectorielle, négligeant l'opportunité d'améliorer les emplois et les revenus d'activités qui ne soient pas liées à la ferme et qui pourraient avoir un impact positif sur la dimension d'accès à la SAN.

2. Institutions et gouvernance multiniveaux

Coordination entre autorités nationales et infranationales

La capacité à coordonner des politiques de SAN horizontalement, entre les différents secteurs, et verticalement, entre les niveaux nationaux et infranationaux d'administration, est primordiale pour établir des stratégies efficaces de développement rural prenant en compte la nature multidimensionnelle de la SAN

Dans les pays étudiés dans ce rapport, certains exemples de mécanismes de coordination des politiques entre les ministères sectoriels au niveau national. Dans plusieurs cas, ces mécanismes ont pris la forme d'un conseil ou d'une commission interministériels impliquant non seulement des agences gouvernementales, mais également d'autres parties prenantes nationales telles que les organisations de citoyens, les organisations non-gouvernementales (ONG), les syndicats et, dans certains cas, les gouvernements infranationaux. La majorité des pays étudiés, ont, comme il a été mentionné ultérieurement, mis en place une stratégie nationale de SAN reflétant la dimension différente de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Néanmoins, le rôle de ces instances est souvent vague, étant donné que la plupart d'entre elles ont été mises en place sans pouvoirs exécutifs et ne disposent pas du poids nécessaire pour influer sur le processus d'élaboration des politiques. Par conséquent, la mise en œuvre des recommandations des instances s'est souvent appuyée sur la capacité et la volonté des différents ministères sectoriels d'appliquer des stratégies intersectorielles.

L'absence de coordination entre la définition des priorités nationales et infranationales et l'exécution des programmes constitue un autre problème qui revient de manière récurrente dans ces études de cas. Cela a donné lieu à un manque d'alignement des objectifs et des interventions pour la mise en œuvre des politiques, principalement du fait des lacunes de la gouvernance en matière d'information, de capacité fiscale et administrative, et en termes de politiques (Charbit and Michalun, 2009). Tout d'abord, la participation d'acteurs infranationaux à la formulation des priorités nationales relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle semble rare, et la coordination entre les niveaux nationaux et infranationaux d'administration implique en général que, bien que les

autorités infranationales soient chargées de la mise en œuvre des politiques nationales, celles-ci n'ont pas la possibilité d'influer sur leur formulation. Dans la plupart de cas, les capacités et les ressources disponibles au niveau infranational restent insuffisantes pour assurer l'exécution efficace d'une approche territoriale de la SAN, même lorsque des politiques et stratégies globales sont en place au niveau national.

Au Cambodge, le Conseil des ministères de l'Agriculture et du Développement rural (CARD) a été instauré en 2004 en vue de coordonner les politiques de SAN au niveau national, en intégrant davantage les partenaires au développement internationaux dans son groupe de travail sur la SAN et la protection sociale. Toutefois, le CARD ne dispose pas de son propre budget pour mettre en œuvre les programmes de SAN. Cette situation, conjuguée à des ressources et des capacités limitées au niveau infranational, signifie que, pour un avenir proche, l'efficacité de la mise en œuvre reste un défi.

Une structure nationale similaire existe au Pérou ; la Commission pour la sécurité alimentaire. Celle-ci gère le plan pour la SAN formulé pour 2015-2021, rassemblant différents secteurs politiques. La Commission est également une instance clé pour les acteurs de la SAN, à savoir plusieurs ministères, des entités techniques, des ONG et des représentants des administrations infranationales. Mais ce système a ses inconvénients en termes de coordination. Tout d'abord, il ne possède pas le pouvoir officiel de coordonner différents ministères et différentes politiques, et pour cette raison n'a que peu d'influence directe sur la mise en œuvre des programmes de SAN du gouvernement. Deuxièmement, le ministère qui pourrait avoir un rôle de premier plan dans l'exécution du programme de coordination est le ministère de l'Inclusion sociale (MIDIS), cependant, ce dernier n'a ni la capacité ni le pouvoir de coordonner un vaste programme de SAN. Par conséquent, la plupart des initiatives et programmes se concentrent sur l'atténuation immédiate de la faim et ne prennent pas en compte tout l'éventail de facteurs affectant la sécurité alimentaire – malgré la définition multidimensionnelle sophistiquée intégrée dans le plan national.

En Colombie, la commission intersectorielle pour la SAN, *Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (CISAN), a été créée en 2009 comme un forum où les parties prenantes nationales pouvaient discuter des principaux défis liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et permettant de renforcer la coordination et la coopération. Cette commission est importante en raison du manque de coordination entre les ministères et les organismes publics impliqués dans la SAN. Différents organismes utilisent des définitions et des descriptions diverses de la SAN, allant de la subsistance à une vision plus holistique de l'accès à la nourriture, intégrant la question des revenus. Ces divergences entre ministères conduisent à un déficit de cohérence qui n'est pas comblé par l'existence d'une structure d'exécution complexe, en particulier au niveau local.

Aucune entité publique n'a été mise en place pour coordonner les politiques de SAN au Maroc et en Côte d'Ivoire, si bien qu'aucune stratégie unique ne s'attèle de front à tous les défis posés à la SAN. Au Maroc, cette situation a entraîné une approche principalement sectorielle de la SAN dans laquelle les dimensions agricoles, sociales, sanitaires et économiques sont abordées séparément par des ministères différents, avec une interaction et une coordination très limitées. Ce n'est que depuis peu que le gouvernement essaye d'adopter une approche plus intégrée. En Côte d'Ivoire, le développement rural en général semble relever d'une approche relativement étroite, qui se concentre essentiellement sur le développement de quelques chaînes de valeur agricoles, à savoir la production de cacao, de coton et de noix de cajou. Si l'approche vise à associer à la fois les acteurs publics et privés au sein de plateformes multipartites, seul

un soutien occasionnel est fourni aux administrations locales qui s'engagent dans une approche plus globale. Le développement rural et la planification territoriale sont toujours principalement perçus comme des sous-produits de la croissance agricole. Ce manque d'intérêt porté au caractère transversal de la SAN peut avoir des conséquences graves pour la sécurité alimentaire à long terme du pays, avec notamment une forte pression sur les ressources naturelles ainsi qu'une attention insuffisante portée aux perspectives d'emploi d'une population d'âge actif en augmentation constante. De plus, les conflits civils et les troubles sociaux (de 2002 à 2011) ont perturbé les fonctions du gouvernement et du développement, et notamment la mise en place d'institutions stables et démocratiques. Une concentration trop accrue sur le développement de la chaîne de valeur peut être une occasion manquée de renforcer les capacités institutionnelles aux niveaux national et infranational, et d'encourager l'appropriation locale de politiques de SAN durables.

Au Niger, la Haute Autorité à la Sécurité Alimentaire (HASA) fut créée en 2010 pour coordonner les politiques de SAN. De plus, la Haute-Commission pour l'Initiative 3N (les Nigériens Nourrissent les Nigériens) est devenue le cadre conceptuel de référence pour toutes les interventions en matière de SAN. Il s'agit là d'un programme ambitieux fondé sur un engagement politique fort pour éradiquer la faim, augmenter les revenus et garantir les bonnes conditions pour la pleine participation des citoyens à l'élaboration des politiques nationales.

En plus de l'ensemble des problèmes rencontrés en matière de coordination des politiques entre les ministères, le manque de coordination avec les parties prenantes non gouvernementales a été un autre problème identifié dans plusieurs cas. Sans une vision claire et un mécanisme de coordination au niveau infranational, le travail des partenaires au développement et des ONG nationales et locales a parfois conduit à une duplication des efforts et à une approche fragmentée axée sur les projets. Une approche stratégique et globale fait souvent défaut tant au niveau national qu'au niveau infranational.

Au Cambodge et en Colombie, la présence de partenaires au développement internationaux a souvent conduit à une duplication des efforts et de solutions *ad hoc*. Il n'est d'ailleurs pas rare de constater que les partenaires au développement ont même mis en place leur propre dispositif institutionnel distinct pour la réalisation de projets et de programmes de SAN, créant ainsi d'une structure distincte de celle déjà mise en place par le gouvernement national.

Le manque de coordination verticale et horizontale est également un problème majeur pour la mise en œuvre de la politique de SAN au Mali et au Niger. Dans ces pays, comme au Cambodge, il existe une forte dépendance à l'aide extérieure en provenance de la coopération internationale et l'insécurité alimentaire se base sur une approche par projet. L'atelier qui a été organisé dans ces deux pays a également révélé l'importance de l'amélioration des capacités, en particulier au niveau local, afin de pouvoir mettre en œuvre une approche territoriale de la politique SAN qui soit efficace.

Le rôle des institutions infranationales

Les récentes réformes de décentralisation donnent l'occasion de faciliter le développement d'un cadre de gouvernance à plusieurs niveaux, plus approprié que les mécanismes existants pour la mise en œuvre d'une approche territoriale de la SAN. Cependant, la seule décentralisation ne peut être considérée comme la panacée. Il faut que des capacités et des ressources suffisantes soient en place afin que les politiques puissent être formulées efficacement, combinées et mises en œuvre au niveau local. La

décentralisation induit également un risque plus élevé de manque de coordination ainsi qu'une multitude d'autres problèmes, dont un risque accru de corruption et le risque que l'élite locale accapare les bénéfices des politiques publiques. Afin d'éviter ces risques, en particulier dans les phases initiales de la décentralisation, une meilleure surveillance du processus est indispensable pour assurer la transparence totale et la gouvernance démocratique. Les pays faisant l'objet de ce rapport ont atteint différents niveaux de décentralisation et leurs structures de gouvernance multiniveaux varient énormément d'un pays à l'autre. Néanmoins, le manque de capacités et de ressources au niveau infranational semble être la source la plus courante de problèmes. En outre, la participation d'acteurs infranationaux dans l'élaboration des politiques nationales – en particulier concernant la SAN – paraît rare.

En Colombie par exemple, la capacité des administrations régionales à concevoir, mettre en œuvre et surveiller des politiques publiques varie considérablement d'un département à l'autre, aussi bien en termes financiers qu'institutionnels. Capacités économiques et institutionnelles vont généralement de pair. Dans des régions où les conditions économiques sont plus favorables, comme le département d'Antioquia, les autorités locales affichent une forte capacité à mettre en œuvre une politique de SAN multidimensionnelle, avec notamment des programmes d'alimentation scolaire, mais aussi un soutien direct aux petites exploitations. Ces programmes illustrent une approche territoriale plus globale de la SAN. Le succès de l'approche Antioquia à la SAN - appelée MANA (*Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia*) - a également influencé l'élaboration de la politique nationale. Le soutien politique continu et la stabilité budgétaire, ainsi que son intégration dans les politiques locales, font partie des fonctionnalités clés ayant fait le succès de cette approche.

Au Maroc, de nombreuses politiques concernant la sécurité alimentaire et nutritionnelle ont été décentralisées dans le cadre de l'agenda plus vaste de « Régionalisation avancée ». Les autorités infranationales se voient octroyer des pouvoirs supplémentaires, y compris financiers et de planification. Les premières élections des autorités régionales et municipales se sont tenues en 2015. Néanmoins, l'analyse de l'étude de cas révèle qu'en ce qui concerne la SAN, le processus de régionalisation au Maroc a pour l'heure abouti à des « stratégies sectorielles territorialisées ». Autrement dit, si les politiques sont décentralisées et rapprochées des territoires, elles ne sont toujours pas combinées et ne reflètent donc pas pleinement la nature transversale de la SAN. Des mécanismes de coordination horizontaux plus efficaces ont été mis en place afin de maximiser les synergies potentielles entre les acteurs et entre les secteurs au niveau local. La capacité institutionnelle et les ressources humaines disponibles au niveau infranational demeurent cependant relativement faibles, en partie en raison du manque d'expérience des acteurs impliqués.

Même si le Cambodge a aussi donné, récemment, un fondement juridique à la décentralisation, il reste encore beaucoup à faire en termes de renforcement des capacités et d'autonomisation du niveau infranational de l'administration afin de faire face aux défis de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Un budget insuffisant et le manque de participation des acteurs locaux dans le processus d'élaboration de politiques au niveau national sont identifiés comme des problèmes majeurs dans la création d'un cadre de gouvernance multi-niveaux pour résoudre les problèmes de SAN locaux. En l'état actuel des choses, il existe un important décalage entre la planification nationale et infranationale. Les plans de développement élaborés par les autorités infranationales sont formulés en se basant principalement sur les politiques et stratégies nationales, sans aucune implication des acteurs infranationaux. En outre, étant donné que l'organe

national de coordination pour la SAN se cantonne à la coordination horizontale au niveau national, la coordination entre les secteurs ne semble pas atteindre le niveau provincial. Cela semble se traduire par une approche largement sectorielle dans la pratique, avec des organes provinciaux qui reçoivent des fonds en fonction des priorités nationales sectorielles.

Le cas du Pérou met en lumière l'importance des institutions informelles pour le bon déroulement de la mise en œuvre des programmes de SAN. L'initiative d'apprentissage par les pairs *Mi Chacra Emprendedora,* dirigée par le ministère de l'Inclusion sociale, promeut l'introduction d'innovations dans le secteur agricole grâce à un réseau de dirigeants locaux et à un système d'apprentissage par les pairs. Dans le département Cajamarca, par exemple, les dirigeants locaux, *Yachachiq*, ont aidé les petits exploitants agricoles en introduisant de nouvelles cultures à forte valeur ajoutée, telles que le quinoa et l'*aguaymanto* (ou *le physalis*), sur le marché international, en s'appuyant sur leurs connaissances du milieu local et sur leur proximité culturelle avec les bénéficiaires. Cette démarche a permis à la population d'obtenir de meilleurs revenus et a eu un effet positif sur l'accès à l'alimentation. Néanmoins, le programme présente pour l'instant une portée géographique limitée : il couvre seulement cinq des vingt-quatre départements du pays.

3. Améliorer les systèmes d'information territoriale pour des politiques de SAN fondées sur des données factuelles

L'introduction d'une approche intégrée et territoriale peut renforcer l'efficacité des interventions face à la pauvreté rurale et à l'insécurité alimentaire. Cela nécessite néanmoins de s'appuyer sur des informations, des outils et des approches permettant de décrire et d'analyser les différentes dimensions de la SAN et les atouts territoriaux afin de saisir la dynamique des territoires et ses implications pour les politiques et stratégies de SAN. Dans plusieurs des pays ayant fait l'objet des études de cas, les systèmes d'informations territoriales sont soit faibles soit inexistants, et les statistiques sur la SAN sont ainsi produites de manière non systématique et non coordonnée, ce qui signifie en outre qu'il n'existe aucune continuité – ou presque – dans la collecte des données infranationales. Dans d'autres pays, la principale difficulté semble être, non pas la disponibilité de l'information en soi, mais l'utilisation intégrée des données territoriales pour étayer des politiques fondées sur des données factuelles.

Au Pérou, la collecte de statistiques pour appuyer l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles doit devenir une priorité, en particulier en raison de l'abondance relative des statistiques territoriales disponibles. Il faut donc une meilleure coordination à la fois de la collecte des données, mais aussi de leur utilisation. Il semble en aller de même pour le Maroc, où, bien que les informations territoriales soient collectées et traitées par différentes agences gouvernementales et ministères, et prises en compte dans la plupart des programmes et initiatives, il semble qu'il n'y ait pas de vision claire ni de dispositifs en place concernant l'utilisation intégrée des données entre les secteurs.

Le gouvernement Colombien s'efforce d'améliorer son système d'informations territoriales car souvent, en l'état actuel des choses, les autorités publiques ne disposent pas des informations de base concernant les communautés rurales. Particulièrement en ce qui concerne le nombre d'habitants, *desplazados* (personnes déplacées) et titres fonciers. La consolidation des données de référence est l'un des aspects clés qui a besoin d'une attention particulière. Premièrement, les données des recensements ne sont pas mandatées

à intervalles réguliers. La collecte de données au niveau infranational est réalisée par une multitude d'acteurs dans le cadre de leurs programmes ou responsabilités de gestion.

La collecte de données au niveau infranational est généralement réalisée par une multitude d'acteurs à la suite de l'exécution ou dans le cadre de la gestion de leurs programmes et pourrait bénéficier d'une meilleure coordination et de surveillance. L'utilisation et la diffusion des données recueillies pourraient être améliorées si celle-ci était partagée entre les parties prenantes de la SAN. Un examen plus approfondi des définitions des zones urbaines et rurales utilisées dans la formulation et l'exécution des politiques pourrait, à ces fins, améliorer l'utilité des données géographiques. Par exemple, le programme *Familia en Acción,* qui fournit 3 millions de foyers avec des transferts conditionnels en espèces, ne tient pas compte du contexte local des bénéficiaires. Enfin, il faut renforcer la capacité d'analyse des données territoriales à la fois au niveau national et au niveau local. L'engagement du gouvernement de vouloir créer un « observatoire territorial » est une initiative bienvenue dans cette direction.

Au Cambodge, des efforts centralisés pour produire des statistiques sur la SAN au niveau infranational sont en cours, avec la mise en place d'une équipe spéciale Info, mais la disponibilité de données fiables au niveau infranational reste un défi. Jusqu'à présent, les disparités infranationales en termes de SAN ont été estimées par la modélisation statistique. Celles-ci offrent un aperçu agrégé, mais elles ne fournissent pas d'informations précises au niveau provincial ou du district. Plus encore, les informations territoriales sont principalement produites par des organisations internationales et ont donc tendance à être axées sur un problème en particulier et liées au calendrier de leurs interventions. Une meilleure capacité et davantage de conscientisation des gouvernements infranationaux peut aider à surmonter cet obstacle aux politiques fondées sur des données factuelles.

4. Lier les politiques sociales à l'agenda de la compétitivité

Les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelles ont tendance à être déconnectées des politiques de croissance

Si elle n'est pas suffisante en soi, la croissance économique est essentielle dans la lutte contre la faim et la malnutrition. Dans toutes les études de cas, la croissance économique et la création d'emplois jouent un rôle important dans la réduction de la pauvreté et de la faim. Malgré ces éléments, les politiques de SAN et les politiques sociales semblent déconnectées du cadre d'action publique pour stimuler la croissance et les investissements. Au moins trois facteurs semblent contribuer à cette déconnexion :

- Premièrement, les ministères en charge de la politique d'investissement (programme d'action axé sur la croissance) ne participent pas aux institutions dans lesquelles la politique sociale et/ou la politique de SAN sont conçues. Même dans les pays comme la Colombie, où le gouvernement s'attache à élaborer une stratégie pluriannuelle de développement national (Plan national de développement), le lien entre les dimensions sociales et de croissance demeure marginal.
- Deuxièmement, il existe des contraintes culturelles. Les citoyens pauvres ne sont pas considérés comme une ressource inexploitée, mais plutôt comme des personnes ayant besoin d'aide sociale. Cela peut s'expliquer par plusieurs facteurs : la manière dont sont constitués les partenaires, la formation des opérateurs et

décideurs chargés des politiques de SAN et enfin, et surtout, l'ensemble des mesures et le financement mis à disposition par les organismes donneurs et les organisations internationales, qui ne sont pas conçus pour être intégrés dans les politiques nationales de croissance.

- Troisièmement, la volatilité institutionnelle nuit à la continuité de l'élaboration des politiques. Des cycles politiques courts, un service civil peu développé et également parfois les priorités changeantes des acteurs internationaux, peuvent contribuer au manque de cohérence dans l'élaboration des politiques au fil du temps. De plus, à l'occasion, les fonds alloués par les acteurs internationaux – ainsi que leurs programmes – peuvent contribuer à la création d'institutions *ad hoc,* souvent au niveau communautaire, qui ne se coordonnent pas avec les acteurs nationaux et peuvent constituer un élément de complexité au sein du cadre de gouvernance multiniveaux d'un pays.

Les programmes de transferts conditionnels en espèces peuvent orienter la stratégie d'investissement axée sur la croissance

Les informations collectées grâce aux politiques de transferts conditionnels en espèces, et aux réseaux d'institutions qui mettent en œuvre ce type de politiques, peuvent représenter un atout considérable et également favoriser des complémentarités politiques à utiliser pour guider la formulation d'une stratégie d'investissement axée sur la croissance. Au Pérou, par exemple, le programme national *Juntos* a fourni des transferts conditionnels en espèces à environ un million de ménages (en 2014). Ce programme est exécuté au moyen d'un mécanisme qui collecte une grande quantité d'informations concernant ces ménages et leur lieu d'habitation, et fait également participer les communautés locales pour sélectionner les bénéficiaires. Les administrations locales sont mobilisées et responsables de la prestation des services de santé et d'éducation auxquels les bénéficiaires doivent recourir afin d'être éligibles à l'obtention des transferts en espèces. Ce système a déjà atteint un certain niveau de coordination et d'intégration entre différents acteurs politiques, si bien qu'il peut être utilisé pour alimenter et orienter une politique d'investissement visant à créer des emplois dans les communautés pauvres.

De programmes à petite échelle vers un agenda commun à long terme

Parfois, les dimensions sociales et économiques deviennent complémentaires dans des programmes à petite échelle déployés au niveau local. Ces programmes sont en général exécutés par des administrations infranationales, des agences nationales déconcentrées ou des ONG. Les ménages pauvres obtiennent une aide et se voient octroyer une petite dotation en capital à utiliser afin de créer un revenu stable. Souvent, l'expérience accumulée lors de leur conception et de leur mise en œuvre reste au niveau local et n'est pas transmise. Cela peut être dû à la médiocrité de la gouvernance multiniveaux, ou parce que le programme est interrompu par manque de financements ou encore en raison d'un changement dans le contexte politique/institutionnel. Il s'agit néanmoins d'une occasion perdue qui pourrait être utilisé pour renseigner les politiques au niveau régional ou national. Ces investissements à petite échelle en faveur de domaines tels que les infrastructures, la prestation de services et l'éducation ou autres, peut donner lieu à des initiatives déconnectées aux résultats fragmentés. Une approche territoriale intégrant les initiatives locales dans un programme pluriannuel commun, peut bénéficier d'économies d'échelle et offrir des opportunités à moyen et à long terme.

Références

Charbit, C. et M. Michalun (2009), "Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/221253707200.

OCDE (forthcoming), *OECD Territorial Review of Peru 2016*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en.

OCDE (2014), *OECD Territorial Reviews : Colombia 2014*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en.

Chapitre 1

Utilité d'une perspective territoriale pour la sécurité alimentaire et la nutrition

Ce chapitre met en avant le fait que, trop souvent, les politiques de lutte contre l'insécurité alimentaire n'ont pas tenu compte de la dimension territoriale de cette question. La nature de l'insécurité alimentaire varie considérablement entre les régions urbaines et rurales, ainsi que dans les différents territoires. Pour que les politiques soient efficaces, elles doivent également refléter les différences régionales. La sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) est une question multidimensionnelle qui a souvent été traitée par des approches sectorielles descendantes « à taille unique ». Tout en puisant dans le nouveau paradigme rural de l'OCDE, ce chapitre propose une approche territoriale globale comme cadre alternatif pour aborder cette question. Une approche territoriale de la politique de SAN est également nécessaire pour faciliter la coordination entre les différentes politiques sectorielles et niveaux de gouvernement. Cela peut aider à élargir et à assouplir le cadre des politiques de SAN. Suivre une approche territoriale est complexe mais crucial pour l'élaboration des politiques qui relient les objectifs d'équité, d'efficacité économique et de durabilité environnementale et chacun de ces éléments est indispensable dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition.

Introduction

Dans un monde de plus en plus riche, de plus en plus globalisé et de plus en plus productif, les bénéfices de ces progrès ont été très inégaux. L'une des caractéristiques frappantes du développement économique contemporain sont les disparités régionales sans précédent, non seulement à travers les pays, mais plus encore au sein même de ces pays. Dans les pays de l'OCDE, les inégalités entre les régions au sein d'un pays sont plus grandes que celles existantes entre les pays (OCDE, 2016). Dans les pays en développement, beaucoup n'ont connu que peu de progrès en matière de développement économique, et plus particulièrement dans les régions rurales. Ces lacunes renforcent l'idée d'une double économie avancée par Arthur Lewis dans les années 1950 (Lewis, 1954). La discussion sur les disparités régionales tend à se concentrer sur des concepts économiques traditionnels, notamment les niveaux de produit intérieur brut (PIB) par habitant, les taux de l'emploi et les types de spécialisation économique. Il existe souvent aussi de grandes différences en termes d'accès à la nourriture entre des régions urbaines plus développées et des régions rurales moins développées.

Les problèmes d'insécurité alimentaire et de malnutrition planent toujours sur toutes les nations, que ce soit dans les pays en développement à faible revenu ou dans les pays industrialisés à revenu élevé. Il est facile de trouver des sous-populations dans tous les pays pour lesquelles la faim chronique et une mauvaise alimentation limitent la croissance de leurs enfants et leur capacité à apprendre, et diminuent l'efficacité des adultes travailleurs. De plus, et bien que les graves problèmes de famine aiguë soient moins fréquents que dans les siècles précédents, il existe encore des endroits dans le monde où la faim conduit soit directement à la mort, soit à un affaiblissement des populations qui ne sont alors plus en mesure de combattre la maladie.

La faim et la malnutrition ont une concentration géographique claire, que ce soit dans les quartiers à faible revenu du centre-ville de grandes régions métropolitaines ou dans les communautés agricoles isolées des régions rurales éloignées. Ces deux types de régions existent aussi bien dans les pays développés de l'OCDE que dans les pays en développement. L'insécurité alimentaire et la malnutrition dans un pays tend à se produire dans des grappes géographiques, et les forces qui conduisent à l'insécurité alimentaire peuvent varier selon le type de géographie. Par conséquent, une approche à l'insécurité alimentaire territoriale ou axée sur le lieu peut potentiellement améliorer les politiques actuelles de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) dans tous les types de pays.

Face aux nombreuses dimensions de la SAN et de la pauvreté, il est souvent reconnu que c'est dans les zones rurales que la bataille sera « gagnée ou perdue » (Anríquez et Stamoulis, 2007 : 6). Ceci reflète deux réalités importantes ; premièrement, c'est dans les zones rurales que la nourriture est principalement produite, et dans la mesure où la pénurie de l'offre contribue à l'insécurité alimentaire, celle-ci doit être évitée grâce à l'amélioration de la productivité agricole. Deuxièmement – et cette réalité est moins reconnue – l'insécurité alimentaire peut être beaucoup plus élevée dans les zones rurales en raison d'une bien plus grande dépendance à l'égard d'une gamme étroite d'aliments produits localement et dont les rendements sont instables. L'accès limité aux marchés alimentaires nationaux et mondiaux, et les niveaux élevés de pauvreté peuvent écarter les populations rurales des marchés alimentaires.

Les chiffres du suivi international de la lutte contre les problèmes persistants de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté rurale ne sont guère encourageants (Banque mondiale, 2007). Ces dix dernières années, l'accent a été essentiellement mis sur l'intégration des régions rurales dans les économies nationales et mondiales, en

élargissant la base économique des régions rurales et en améliorant la productivité agricole. À bien des égards, la compétitivité, la productivité et la génération de revenus (développement régional), sont des éléments nécessaires pour soutenir les efforts en faveur de la réduction de la faim, de la malnutrition et de la pauvreté. Cependant, ils sont loin d'être suffisants à eux seuls vu que, « les populations rurales représentent un pourcentage élevé de la faim et de la malnutrition dans les pays en développement [...] et les efforts visant à promouvoir la croissance dans les secteurs agricole et rural peuvent être un élément important pour une stratégie de promotion de la croissance inclusive et d'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle » (FAO, FIDA et PAM, 2015 :42).

Aujourd'hui, les cadres, les outils[1] et les politiques qui ciblent les défis de la SAN et de la pauvreté dans tous les types de régions, et en particulier les régions rurales, font défaut. Pour être efficaces, les initiatives de SAN doivent être intégrées dans les stratégies plus larges de développement économique, car le développement réduit la vulnérabilité à un large éventail de problèmes individuels et sociaux, et notamment ceux liés à la nutrition. Avec ces défis à l'esprit, la thèse centrale de ce rapport est que l'approche territoriale, fondée sur le lieu, est nécessaire pour relever les défis de SAN, et qu'une telle approche devrait être intégrée dans les stratégies de développement régional plus larges, aussi bien au niveau des territoires urbains que ruraux. De plus, l'amélioration du niveau de développement économique dans les zones rurales est essentielle pour relever les défis de la SAN et de la pauvreté. Il est nécessaire d'adopter des stratégies de développement qui mettent l'accent sur les « mécanismes qui misent sur les capacités locales et promeuvent des idées innovantes grâce à l'interaction entre les connaissances locales et générales, et sur les acteurs endogène et exogènes dans la conception et l'exécution des politiques publiques » (Barca, McCann et Rodríguez-Pose 2012 : 149).

De même, la mise en œuvre des objectifs de développement durable (notamment l'ODD 2) exige des approches intégrées et à l'échelle de l'ensemble du gouvernement. Les 17 objectifs, intégrant les aspects économiques, sociaux et environnementaux, sont indivisibles et reconnaissent les liens existants pour la réalisation du développement durable. L'approche territoriale de cette étude a beaucoup en commun avec l'approche transversale préconisée par l'Agenda pour 2030.

Le contexte : Les tendances territoriales et les défis dans les pays en développement

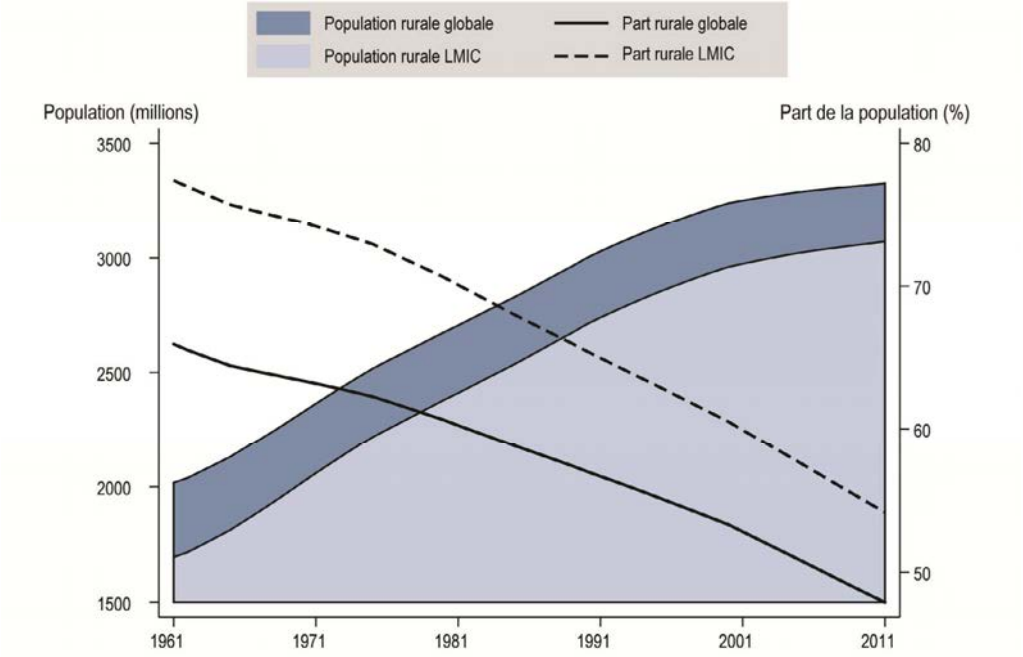
Les objectifs globaux d'éradication de la faim, de la malnutrition et de la pauvreté se révèlent obstinément résistants au changement. On estime qu'un peu moins de 1 milliard de personnes vivent dans l'extrême pauvreté dans le monde (à savoir, avec moins de 1,25 dollars par jour ajustés au titre de la PPA). Les trois quarts d'entre elles vivent dans les zones rurales (PNUD, 2015), et les deux tiers gagnent leur vie de l'agriculture (Olinto et al., 2013). Ces estimations de la disparité urbain-rural peuvent être quelque peu faibles et l'indice de pauvreté multidimensionnelle – une mesure qui utilise des dimensions plus inclusives de la pauvreté aiguë telles que la santé, l'éducation et le niveau de vie – estime que 85% des populations les plus pauvres vivent en milieu rural (Alkire et al, 2014).

1. L'OCDE travaille à l'élaboration d'un outil de dépistage de la cohérence des politiques pour le développement durable et la sécurité alimentaire [SG/PCD (2016)4]. Cet outil sera destiné à aider les gouvernements et les parties prenantes dans la conception, la promotion, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques qui ont un impact potentiel sur la sécurité alimentaire.

Concernant la sécurité alimentaire, 94% de la population mondiale en situation d'insécurité alimentaire (soit 795 millions de personnes), vit dans les régions rurales des pays à revenu faible ou intermédiaire (ONU, 2013). Il est également intéressant de souligner la nature précaire et volatile de ces chiffres ; la flambée mondiale des prix alimentaires de 2011, a par exemple fait basculer 44 millions de personnes supplémentaires dans la faim (Ivanic, Martin et Zaman, 2012) et a soulevé l'importance de la question de l'insécurité alimentaire.

Le message visant à rappeler l'importance des interventions pour lutter contre l'insécurité alimentaire, la malnutrition et la pauvreté dans les zones rurales tend à se perdre dans le discours dominant sur le développement, qui, de son côté, se concentre sur les conditions macro-économiques nationales et ne tient quasiment pas compte de la dimension spatiale de la question. En particulier, et alors qu'il est clair que les populations urbaines se développent à un rythme sans précédent, le nombre absolu de personnes vivant dans les zones rurales a également augmenté de manière significative (de 70% au cours des 50 dernières années et de 120 millions de personnes depuis la fin du millénaire). Selon les projections, les populations rurales devraient encore s'accroitre en chiffres absolus au moins jusqu'en 2030. Il est par ailleurs important de souligner que pour la grande majorité des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (PFR-PRI), les populations rurales sont toujours plus nombreuses que les populations citadines (figure 1.1). Enfin, il convient de noter que l'urbanisation rapide peut être largement attribuée à l'exode rural, et ce parce que les zones rurales ne parviennent pas à fournir des moyens de subsistance appropriés, en particulier pour les jeunes. Ces migrants intègrent généralement les classes urbaines défavorisées avec de faibles revenus et des perspectives d'emploi limitées, ce qui, à son tour augmente le nombre de résidents urbains ayant des problèmes d'insécurité alimentaire.

Figure 1.1. **Pourcentage de la population rurale mondiale, 1961-2011**



Note : PFRRI pays à faible revenu et à revenu intermédiaire.
Source : Figure élaborée par les auteurs selon les indicateurs du développement dans le monde (WDI), http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.

L'insécurité alimentaire, la malnutrition et la pauvreté : une corrélation spatiale

Selon la définition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, la SAN « existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture en quantité suffisante et de qualité appropriée en termes de variété, de diversité, de teneur en nutriments et de sécurité sanitaire pour satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires et peuvent ainsi mener une vie saine et active, tout en bénéficiant d'un environnement sanitaire et de services de santé, d'éducation et de soins adéquats » (CSA, 2012). Dans la pratique cependant, un manque de clarté et de cohérence dans la définition de la sécurité alimentaire (Pinstrup Andersen, 2009) et du développement rural (van der Ploeg et al., 2000) ont donné lieu à « beaucoup d'engouement... mais peu d'évaluations économiques satisfaisantes » (Hewings, 2004, cité dans Valdés et al., 2005). Plus particulièrement parce que les efforts de développement visent généralement une seule dimension – l'adéquation de la production alimentaire nationale – et ont largement laissé de côté la dynamique de l'accès, de l'utilisation et de la stabilité de la disponibilité alimentaire, résumée dans le tableau 1.1. Ainsi, il est aujourd'hui courant que l'approvisionnement alimentaire dans un pays soit plus que suffisant, mais que la distribution soit limitée à un sous-ensemble de régions, généralement les régions métropolitaines, où les revenus sont plus élevés, où les forces du marché prévalent et où il existe une pression politique pour maintenir un accès général à l'alimentation. La suite de cette section expose l'état de la SAN et de la pauvreté dans le monde, et plus particulièrement chez des populations rurales, et comment ces facteurs sont liés à des défis supplémentaires pour accroître la production alimentaire et encourager les économies rurales dynamiques.

Tableau 1.1. **Dimensions de la question de la sécurité alimentaire et nutritionnelle**

Disponibilité	Est obtenue lorsque qu'une population peut avoir à sa disposition un approvisionnement en nourriture adéquat.
Accès	Est garanti lorsque tous les ménages et tous les individus de ces ménages ont une capacité économique et physique suffisante pour obtenir une alimentation appropriée (via la production, l'achat ou le don) pour une alimentation nutritive.
Utilisation	Fait référence aux contraintes biologiques et sociales associées à la sécurité alimentaire, en relation avec la capacité du corps humain d'ingérer et de métaboliser les aliments (à savoir grâce à des soins de santé appropriés et à un approvisionnement alimentaire tenant compte des spécificités culturelles afin d'éviter les maladies et d'être sûr que la nourriture est utilisée de manière adéquate).
Stabilité	Fait référence à la dimension temporelle de la SAN et concerne les trois éléments physiques. On fait ici la distinction entre l'insécurité alimentaire chronique (à savoir des pénuries alimentaires répétées) et l'insécurité alimentaire passagère (liée à une catastrophe naturelle ou anthropique).

Source : Adapté de FAO *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2012 : La croissance économique est nécessaire mais elle n'est pas suffisante pour accélérer la réduction de la faim et de la malnutrition.* 2012a, disponible sur : http://www.fao.org/docrep/017/i3027f/i3027f.pdf.

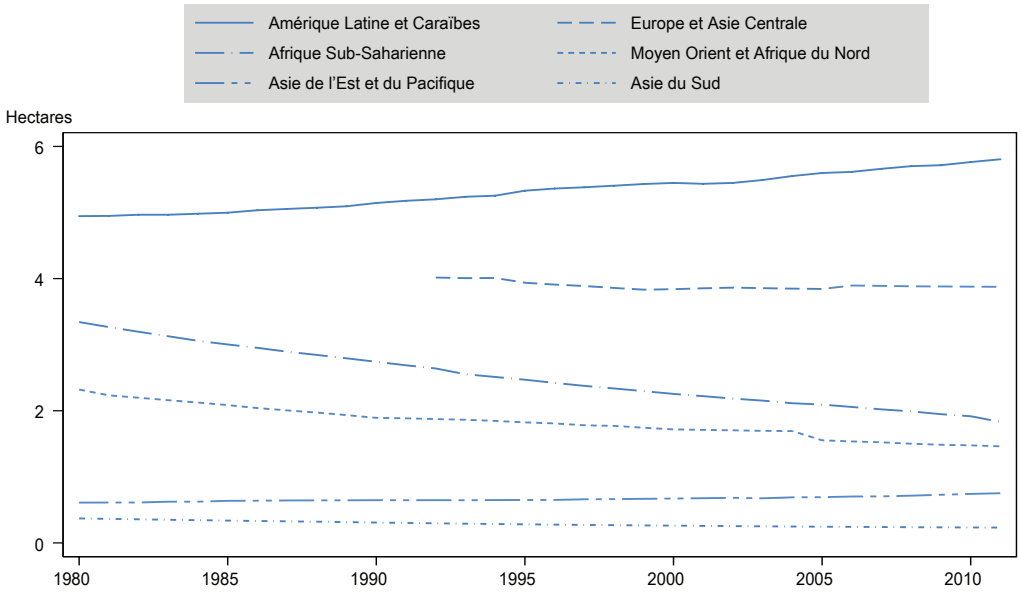
Alors que les régions urbaines – où la production alimentaire est limitée – possèdent un meilleur accès à la nourriture, les régions rurales – où la plupart des aliments sont produits – ont elles un accès plus limité et variable à l'alimentation. Cette contradiction fondamentale est l'un des principaux soutiens en faveur d'une approche territoriale à l'insécurité alimentaire. Il est clairement évident que la proximité géographique de l'offre alimentaire intérieure ne suffit pas à garantir l'accès à la nourriture. Les régions urbaines ont un meilleur accès à la nourriture, en partie parce qu'elles sont mieux connectées aux marchés nationaux et internationaux, et en mesure d'acheter des produits alimentaires

depuis plusieurs endroits, alors que dans les régions rurales les plus reculées, il peut y avoir peu d'alternatives à la production locale, en raison de connexions limitées à d'autres sources alimentaires. Les régions urbaines ont également tendance à être plus riches, ce qui leur permet d'avoir les revenus nécessaires acheter de la nourriture, même en période de pénurie, lorsque la hausse des prix limite la demande. Enfin, les régions rurales ont tendance à compter sur les quelques variétés d'aliments qui peuvent être produits localement, et la production peut être difficile à accroitre en raison du manque de terres ou une incapacité à moderniser les méthodes de production. En outre, le volume de l'offre alimentaire locale peut également être très variable, ce qui conduit à une plus grande fréquence d'épisodes d'insécurité alimentaire dans les régions rurales.

Dans la plupart des pays, la production des terres agricoles est fixe ou en déclin. Cela signifie que l'augmentation de la production ne peut passer que par une meilleure productivité. Entre temps, la population a augmenté, et s'est retournée vers un apport calorique plus élevé, en même temps que la croissance économique des pays émergents et des pays en développement. La demande en approvisionnement alimentaire devrait augmenter de 50% au cours des deux prochaines décennies (figure 1.2). Depuis les années 1960, la surface mondiale des terres arables n'a augmenté que de 9% (Pretty, 2008), avec une croissance de la population de plus de 110%. Les demandes grandissantes pour les terres agricoles, y compris la reconversion urbaine et la production croissante de cultures non alimentaires, telles que les textiles et les biocarburants, compliquent encore davantage la situation. Par conséquent, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) souligne que près de 80% des futures augmentations de la production alimentaire devront provenir à la fois de l'intensification de la production dans les régions à faible rendement, ainsi que de l'innovation dans toutes les régions, mais particulièrement dans celles où les rendements sont déjà élevés et susceptibles de stagner.

Les questions environnementales, notamment celles liées à la détérioration des ressources naturelles, et à la dégradation des sols et de l'eau (ODD 15) et au changement climatique (ODD 13), posent également de grands risques pour les rendements agricoles qui, après une augmentation régulière tout au long du 20e siècle, ont déjà atteint un plafond dans de nombreux pays (Grassini, Eskridge et Cassman, 2013). Il existe plusieurs causes qui expliquent ces variations de rendements. Différents modèles de changement climatique indiquent que les effets des changements des températures globales et l'intensité des précipitations seront vécus différemment à travers le monde, mais surtout, que les régions en développement sont susceptibles de connaître certains des effets les plus néfastes, tant en termes de rendement moyen qu'en termes de variabilité du rendement au fil du temps. La recherche pour améliorer la productivité agricole, sauf dans le cas de quelques grandes cultures, a été une priorité des dix dernières années. Les pratiques agricoles traditionnelles dans certaines régions rurales peuvent également contribuer à une faible production et à une forte variabilité si par exemple les sols sont épuisés en raison de l'érosion, que les niveaux de nutriments ne sont pas maintenus ou à cause des conséquences néfastes de la monoculture. « Autrement dit, les agriculteurs pauvres ont transmis leurs souffrances à la terre : ils cultivent des sols marginaux avec des apports marginaux, ont des rendements marginaux, et perpétuent une vie marginale et la pauvreté » (Lal, 2004).

Figure 1.2. **Les terres agricoles par habitant rural et par région dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire**



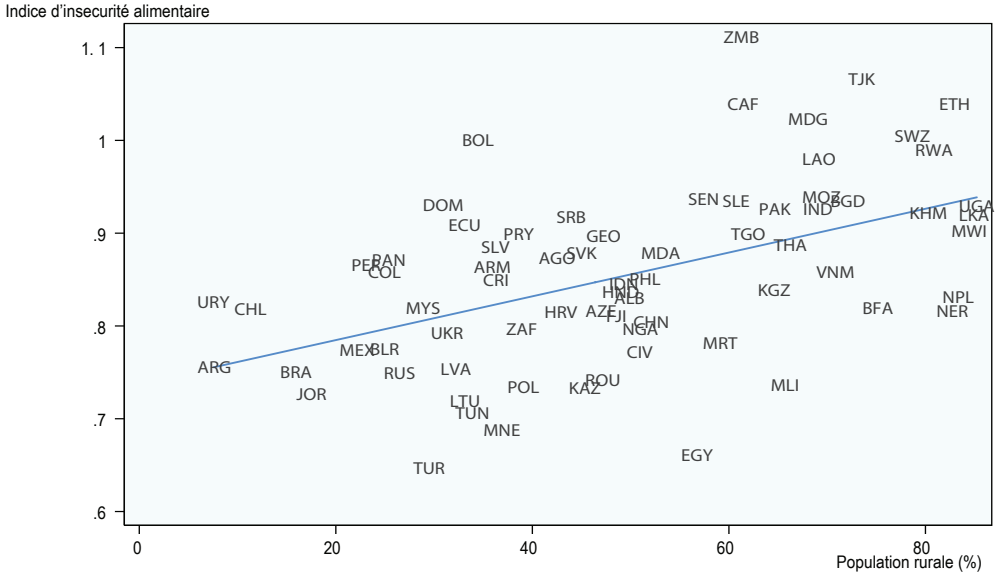
Note : Des données cohérentes pour l'Europe et l'Asie centrale ne sont disponibles qu'à partir de 1992.

Source : Élaboré par les auteurs sur la base des Indicateurs du développement dans le monde, http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.

L'inégalité géographique de ces effets mérite une attention particulière. Les pays dont les populations rurales sont plus grandes, ont en général tendance à être davantage dans l'insécurité alimentaire (figure 1.3). Il existe une variation considérable des rendements agricoles parmi de nombreuses régions, la production de plusieures d'entre elles reste bien en deçà de leur potentiel (Tilman et al., 2011). Relier les fermes à la production et aux chaînes d'approvisionnement mondialisées, et contribuer à la diffusion de pratiques nouvelles et plus productives, devient donc nécessaire pour répondre à la demande future. Dans une large mesure, ceci implique d'avoir recours à des pratiques agricoles plus sophistiquées, à plus forte intensité de capital, et impliquant de nouvelles technologies. La modernisation agricole conduit inévitablement à la consolidation des exploitations agricoles et la libération de la main-d'œuvre, ce qui crée un réel problème d'emploi pour les petits exploitants et les travailleurs agricoles. Cela souligne le besoin d'initiatives de développement rural plus larges qui peuvent fournir une économie régionale plus diversifiée dans les zones rurales pour absorber tous ces travailleurs. Cela a été l'expérience des pays de l'OCDE qui, au cours des 100 dernières années, ont augmenté la production agricole, réduit le nombre de travailleurs agricoles et augmenté le bien-être financier des ménages agricoles au point d'être au même niveau, voire dépasser celui de leur population urbaine.

La modernisation agricole et l'incapacité d'adopter de plus larges approches au développement rural n'ont pour conséquence que de pousser un nombre toujours plus important de populations rurales démunies et souffrant d'insécurité alimentaire vers les régions urbaines. Le problème est que de nombreuses villes sont tout simplement incapables d'absorber les taux actuels de croissance naturelle de la population, sans parler de l'émigration rurale. Ainsi, et bien que la réduction des problèmes de l'urbanisation rapide – avec notamment des services sociaux surchargés, une expansion des bidonvilles, la pollution, la criminalité, la pauvreté et la faim – soit au centre des attentions, il faut également se concentrer davantage sur les zones rurales pour endiguer le flux migratoire rural-urbain. Cela signifie de créer beaucoup plus de possibilités d'emploi, y compris dans les nouvelles industries non agricoles, en mettant l'accent sur les emplois attrayants pour les jeunes ruraux - les plus susceptibles de partir et ceux dont on a le plus besoin pour rajeunir les zones rurales économiquement et démographiquement (OCDE, 2006).

Figure 1.3. **Population rurale et adéquation de l'approvisionnement alimentaire**



Note : L'indice de l'insécurité alimentaire est l'inverse de l'indicateur de l'Adéquation des disponibilités énergétiques moyennes (ADESA).

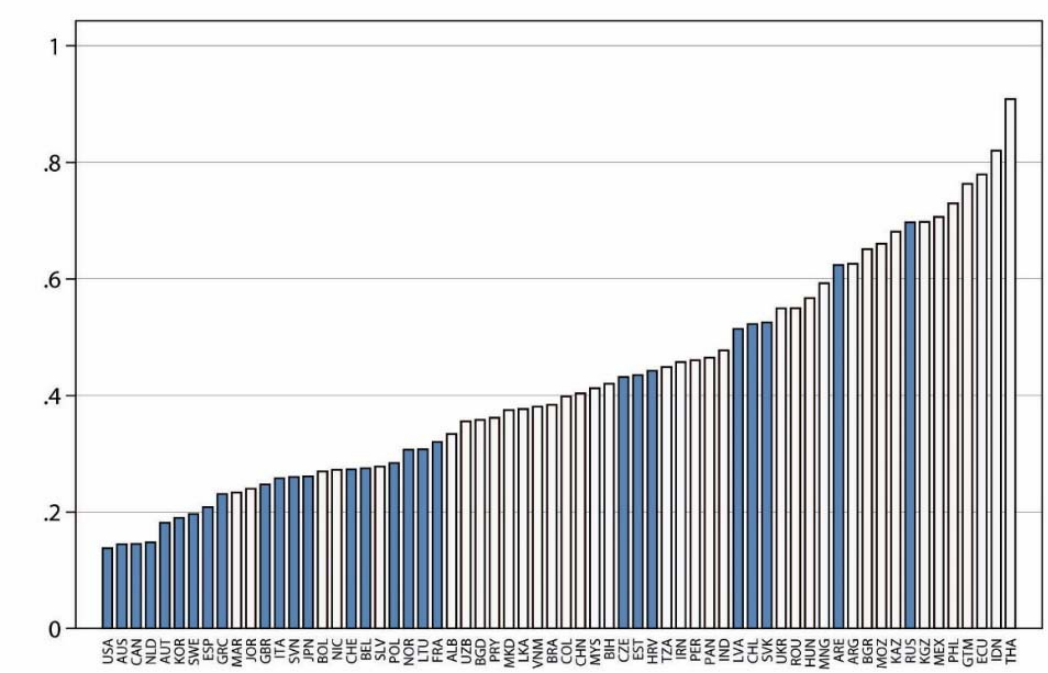
Source : Élaboré par les auteurs sur la base des Indicateurs du développement dans le monde, http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators; FAOSTAT.

La pauvreté rurale a cependant montré des signes d'amélioration au cours des dernières décennies – comme le documentent bien les rapports d'étape sur les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Pourtant, même en tenant compte des progrès réalisés dans la réduction générale de la pauvreté, la persistance de fortes poches de pauvreté rurale doit maintenir le développement rural en tête des programmes nationaux et internationaux (Dercon, 2009). Il est également possible que l'ampleur de ces problèmes soit sous-estimée, car entre 1993 et 2001, par exemple, on estime que 100 millions de personnes de moins ont été classées comme pauvres en milieu rural. Au cours de la même période, les estimations des citadins pauvres ont augmenté de 50 millions (Ravallion, Chen et Sangraula, 2007). Il est certes concevable qu'une partie de la baisse de la pauvreté rurale soit simplement le résultat de l'exode rural, ce qui représenterait un déplacement de la question pour les zones urbaines. À cet égard, la lutte contre les causes de la pauvreté rurale à la source pourrait être d'autant plus importante pour lutter contre la pauvreté en termes plus larges.

Les disparités régionales en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle et pauvreté

Généralement, les disparités régionales en matière de SAN et de pauvreté sont interprétées en termes de nord et sud ou à travers une dimension urbaine-rurale. Toutefois, les données récentes mettent en évidence un nouvel élément : la répartition géographique très inégale des revenus, de la sécurité alimentaire et de la pauvreté *au sein même* des pays. Comme illustré dans les figures 1.4 et 1.5, les disparités de revenus infranationaux ne sont pas uniquement à leur plus haut niveau dans les pays en développement, elles ont même eu tendance à s'accentuer davantage au cours des dix dernières années. Concernant le premier point, le côté droit de la figure 1.4 indique une concentration de PRFI avec les plus hauts niveaux d'inégalité territoriale. Sur les 20 PRFI ayant les plus hauts niveaux de disparités régionales, seuls 5 possèdent des PIB par habitant de plus de 10 000 USD (la Bulgarie, la Hongrie, le Kazakhstan, le Mexique, et le Panama). Ces pays à revenu moyen et élevé ayant des niveaux élevés de disparités régionales, ont tendance à être situés en Europe centrale et orientale - notamment la Croatie, la Lettonie, la Fédération de Russie et la République slovaque - tous ayant subi des transitions postsocialistes. Le Chili et les Émirats Arabes Unis font également partie de ce groupe et sont des pays qui dépendent des ressources naturelles, mais avec une activité économique très concentrée dans les régions métropolitaines - Santiago, Abu Dhabi et Dubaï, respectivement. En revanche, sur les 20 pays ayant le plus bas niveau de disparités internes, presque tous sont des pays à revenu élevé membres de l'OCDE. Les quelques PRFI aux disparités relativement faibles ont tendance à être des petites économies, comme El Salvador ou le Nicaragua, qui font partie de la tranche des pays à revenu moyen supérieur (comme la Jordanie), ou sont plus exceptionnels, comme la Bolivie et le Maroc.

Figure 1.4. **Différences dans les inégalités de revenus interpersonnels et territoriaux parmi les pays sélectionnés**

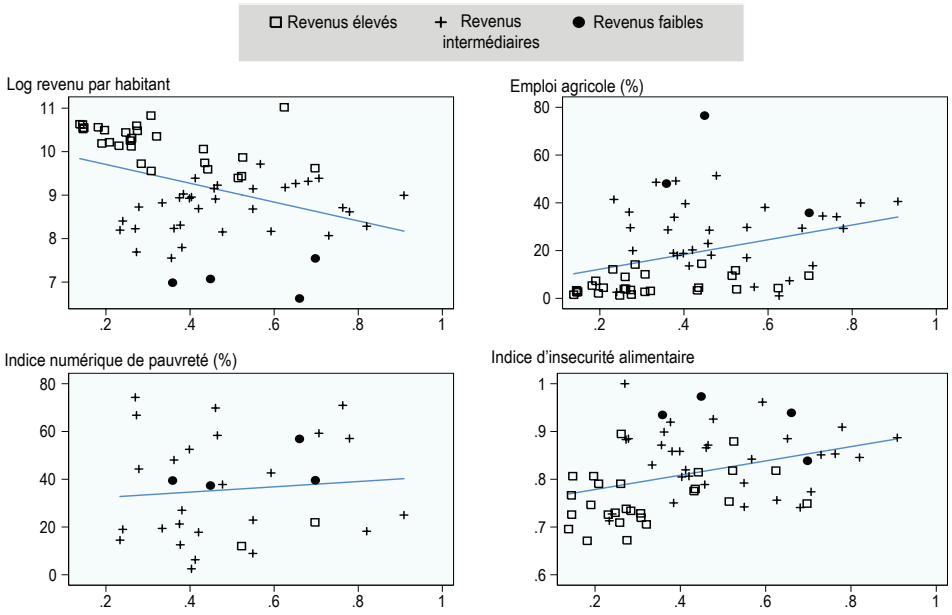


Note : Les barres blanches indiquent les pays à revenu faible et intermédiaire et les barres bleues indiquent les pays à revenu élevé.

Source : Calculs réalisés par les auteurs sur la base des indicateurs du développement dans le monde, http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators; appendice de données dans Gennaioli et al. (2014), « *Growth in regions* », http://dx.doi.org/10.1007/s10887-014-9105-9.

La figure 1.5 présente des informations supplémentaires sur l'association entre le degré de disparité de revenu régional (basé sur le PIB régional par habitant) sur l'axe horizontal, et quatre principales mesures de la structure économique et de la performance – le PIB par habitant, la part de l'emploi dans l'agriculture, le taux de pauvreté des ménages et un indice d'insuffisance alimentaire qui mesure la part des ménages n'ayant pas un accès sûr à la nourriture. Les pays sont regroupés par niveau de revenu – élevé, intermédiaire et faible – et une ligne droite est ajustée aux données afin de souligner la relation existante entre les niveaux les plus élevés de disparité régionale. Il est à noter que seul un nombre limité de pays à faible revenu sont inclus dans l'analyse.

Figure 1.5. **Les disparités régionales et leur association avec les revenus, l'emploi agricole, la pauvreté et la sécurité alimentaire**



Source : Calculs réalisés par les auteurs sur la base des indicateurs du développement dans le monde, http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators; appendice de données dans Gennaioli et al. (2014), « *Growth in regions* », http://dx.doi.org/10.1007/s10887-014-9105-9.

Premièrement, la corrélation entre le PIB par habitant et son degré de disparité spatiale interne est évidente lorsque les deux sont placés face à face dans la figure en haut à gauche. Les pays à revenu élevé (représentés par un carré) sont principalement concentrés dans la partie supérieure gauche de la figure (revenus élevés, faibles inégalités). La figure révèle néanmoins des variations considérables au sein de chaque groupe de revenu. Par exemple, les PRFI comme la Bolivie, le Maroc et le Nicaragua (tous avec des niveaux de PIB par habitant inférieur à 4 000 USD), ont des niveaux d'inégalité régionale supérieurs ou égaux à ceux de plusieurs pays à revenu élevé, dont la Belgique, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni (chacun avec des niveaux de PIB par habitant de 28 000 USD et plus).

Deuxièmement, une plus grande dépendance à l'agriculture est positivement associée à des disparités spatiales internes plus élevées – quoique moins nettement qu'avec les niveaux de PIB par habitant. Par exemple, les pays où un pourcentage élevé de la population est engagé dans l'emploi agricole – notamment le Bangladesh, la République populaire de Chine (ci-après « la Chine »), l'Inde, l'Indonésie et la Thaïlande – figurent à l'extrémité supérieure de l'échelle de l'inégalité régionale. Les pays à faible emploi agricole ont tendance à être regroupés dans la partie inférieure gauche du graphique, ce qui indique des niveaux inférieurs d'inégalité régionale.

Troisièmement, les données indiquent que le degré de disparité régionale des revenus ne semble être que faiblement associé aux niveaux de pauvreté. Bien que cette association soit tirée d'un petit sous-échantillon de pays, elle démontre néanmoins que la pauvreté se trouve dans tous les pays, quel que soit leur niveau de développement ou le degré de

disparité régionale de leurs revenus. Il existe cependant une relation plus solide entre les disparités régionales et les niveaux d'insécurité alimentaire. Ainsi, alors que la plupart des pays à revenu élevé sont regroupés dans la partie de la figure représentant de faibles niveaux d'inégalité spatiale et d'insécurité alimentaire, plusieurs d'entre eux possèdent néanmoins une considérable inégalité des revenus régionaux et des niveaux relativement élevés d'insécurité alimentaire. Les pays à revenu intermédiaire autant que les pays à faible revenu ont, tous deux, tendance à avoir des niveaux élevés d'inégalité régionale et d'insécurité alimentaire.

Ces données appuient largement la notion selon laquelle il existe des différences régionales qu'au sein des pays qui influent sur la répartition spatiale de la sécurité alimentaire. Ils indiquent également que la répartition spatiale de l'insécurité alimentaire est pertinente aussi bien pour les pays à revenu élevé que les pays à revenu intermédiaire ou faible, bien que les dimensions territoriales varient en fonction du stade de développement d'un pays spécifique et sa capacité à produire des aliments à travers ses différentes régions. De plus, étant donné l'importance du besoin d'augmenter l'approvisionnement alimentaire mondial pour faire face à une population de plus en plus aisée et en constante croissance il est évident qu'il faille maintenir l'accent qui a toujours été placé sur l'insécurité alimentaire en augmentant la production agricole dans tous les pays. Il est plus probable que les pays en développement à faible revenu puissent réussir le passage d'une agriculture de subsistance et de semi-subsistance à une agriculture commerciale plus moderne, cependant, cela sera moins susceptible d'entraîner l'appauvrissement des pays sortis l'agriculture si un investissement parallèle dans l'élargissement du développement économique des régions rurales accompagne les investissements en faveur de la modernisation agricole. En particulier, les investissements publics dans la construction d'infrastructures de transport et de communication, et les investissements dans l'éducation et la formation pour les moins qualifiés peuvent faciliter la transformation d'une économie de marché intégrée (OCDE, 2011).

Une approche territoriale à la sécurité alimentaire et à la politique nutritionnelle

À l'échelle mondiale, la production alimentaire est suffisante pour nourrir tous les habitants de la planète. Pourtant, environ 800 millions de personnes souffrent de la faim et de la malnutrition. Ce « paradoxe » - que Sa Sainteté le Pape François Ier a qualifié d' « intolérable » en s'adressant aux délégués de la Conférence de la FAO qui s'est tenue au Vatican le 20 juin 2013 - est dû à plusieurs facteurs. Jusqu'à présent, les politiques de lutte contre la faim ont principalement été fondées sur des stratégies d'assistance à court terme menées au niveau central et qui se concentrent surtout sur l'augmentation de la production alimentaire à travers des politiques sectorielles. Ces approches n'ont eu qu'un effet modeste sur la réduction de la faim et de la malnutrition.

Il est de plus en plus admis que les approches territoriales constituent un cadre approprié pour s'attaquer aux problèmes structurels et émergents qui font obstacle à la SAN, et notamment l'accroissement des inégalités et des disparités au sein des pays, dans la mesure où elles permettent d'explorer la nature multi-partite et multi-niveaux de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. En reconnaissant la diversité des espaces géographiques (zones métropolitaines, zones rurales proches des villes et zones rurales reculées) et leur capacité à réagir face aux chocs (internes et externes), de telles approches sont également adaptées à la lutte contre les sources de l'insécurité alimentaire. Pour ce faire, il est nécessaire de renforcer les institutions locales et de les mettre en avant dans le

cadre de la lutte contre l'insécurité alimentaire et d'assurer la réalisation de la SAN dans ses multiples dimensions (disponibilité, accès, utilisation et stabilité).

Cette section développe un cadre conceptuel pour une approche territoriale à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Ce cadre reconnaît que la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité alimentaires peuvent différer de manière significative à travers trois types de régions, les régions métropolitaines, les régions rurales proches des villes et les régions rurales reculées. Cela fournit le contexte pour relier les diverses formes d'insécurité alimentaire aux types de régions et permet de mieux comprendre l'importance que revêtent les politiques sensibles à l'espace pour les différentes dimensions de l'insécurité alimentaire à travers les régions. Fondamentalement, le niveau de revenu d'un pays – faible, intermédiaire ou élevé – influe également sur les dimensions territoriales de l'insécurité alimentaire.

Il est de plus en plus reconnu que la diversité régionale et les caractéristiques territoriales représentent les deux moteurs potentiels de la sécurité alimentaire et du développement et les deux facteurs responsables de la reproduction de la faim et des inégalités. Ces deux éléments façonnent les caractéristiques sociales, économiques, institutionnelles et environnementales, ainsi que la dynamique socio-économique et politique, des régions géographiques d'un pays. Une approche territoriale peut donc être un point d'entrée pertinent pour explorer la complexité de la diversité économique et sociale dans un pays et permet de formuler des stratégies de SAN capables de répondre aux divers besoins.

La sécurité alimentaire et nutritionnelle est le résultat d'une interaction dynamique de politiques économiques, sociales, institutionnelles et environnementales. Ces politiques, qui reflètent l'hétérogénéité des sociétés métropolitaines, rurales proches des villes et rurales reculées, cherchent à réduire les risques, à accroître la résilience des ménages ruraux aux chocs, à promouvoir le développement et à renforcer les moyens de subsistance. Lutter contre la pauvreté et les inégalités en milieu rural nécessite une approche holistique qui reconnaisse la diversité des espaces régionaux. Bien qu'une approche sectorielle de la politique et de la stratégie de SAN soit nécessaire, ce n'est une condition suffisante pour avoir un impact sur les moyens de subsistance des populations rurales et réduire les inégalités (entre les zones rurales et urbaines, dans les zones rurales ou entre les individus).

La SAN est une question complexe et multidimensionnelle. En plus de la dimension de la disponibilité, il est nécessaire d'aborder les questions (à la fois économiques et physiques) liées à l'accès à la nourriture, à la qualité nutritionnelle des aliments (utilisation), et à la stabilité des dimensions de disponibilité et d'accès sur le long terme. Les autres causes de l'insécurité alimentaire sont généralement attribuées aux faibles revenus, au chômage, à la santé, à l'éducation, à l'état de la nutrition, à la dégradation des ressources naturelles et à la faiblesse de l'engagement politique, qui aggravent la vulnérabilité au risque. Comme indiqué par la FAO, pour lutter contre la pauvreté rurale et l'insécurité alimentaire, il est nécessaire de mettre en place des économies rurales résilientes et diversifiées qui offrent des possibilités d'emploi et de revenu. S'il peut être important d'aider les petits exploitants à améliorer leur productivité agricole, cela ne peut pas suffire à faire sortir tous les ruraux pauvres de la précarité. (FAO, 2013).

Accroitre le revenu des pauvres est donc l'un des principaux défis de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'exigence première pour réduire la pauvreté est le développement généralisé, dont les fondements comprennent la stabilité politique ; une politique intelligente au niveau mondial, national et infranational ; des institutions

solides; des droits de propriété bien définis ; et une bonne gouvernance (OCDE, à paraître *a*). En outre, le capital et les atouts des territoires (capital naturel, humain, physique, humain, organisationnel, relationnel et cognitif) jouent un rôle clé dans la lutte contre la faim.

Assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle constitue un défi mondial nécessitant une approche intersectorielle cohérente au niveau local, national, régional et international. Cependant, l'interconnexion entre les différents secteurs augmente le risque que l'action dans un domaine vienne saper les efforts investis dans un autre. Pour éliminer les silos qui séparent les secteurs politiques, il faut établir une coopération entre les institutions politiques et autres parties prenantes en matière de promotion des synergies intersectorielles afin d'assurer la sécurité alimentaire (OCDE, à paraître *a*).

L'hypothèse sous-jacente de cette étude est qu'une approche efficace de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les zones rurales devrait reconnaître sa multidimensionnalité. Pour que les objectifs de sécurité alimentaire puissent être réalisés, les quatre dimensions doivent être reconnues. Bien que le développement agricole joue un rôle clé dans la réalisation de la sécurité alimentaire dans les pays en développement, une approche sectorielle n'est néanmoins pas suffisante. L'agriculture est une activité importante dans les zones rurales des pays en développement, mais son poids relatif est en baisse ; ainsi, en Afrique et en Amérique latine, 30 à 60% des revenus des ménages ruraux proviennent de sources non agricoles. Les moyens de subsistance des communautés rurales dépendent de plus en plus de l'identification et de l'exploitation de divers nouveaux moteurs économiques locaux, qui peuvent être liés au secteur agricole. Cette hypothèse est étayée par le fait que l'incidence de la pauvreté est, en général, moins importante chez les ménages dont les revenus proviennent d'activités multiples ou d'activités non agricoles que chez les ménages qui dépendent de l'agriculture. Un grand nombre des populations dans le monde en situation d'insécurité alimentaire ont de faibles revenus ; des petits exploitants agricoles qui ne sont pas intégrés dans les réseaux de production plus importants et sont ainsi exposés aux chocs des prix des produits alimentaires, aux catastrophes naturelles et aux changements climatiques.

Il est largement reconnu (FAO, 2006 ; Banque mondiale, 2007 ; UCFA, 2010 ; OCDE et FAO, 2010) que les politiques sectorielles ne sont pas suffisantes pour définir une voie de sortie durable hors de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Des politiques intersectorielles et territorialisées visant à prendre en compte le secteur agricole en même temps que les marchés en amont et en aval et que les activités non agricoles, sont susceptibles d'être plus efficaces pour améliorer les moyens de subsistance en milieu rural et la SAN. Une série d'examens des politiques de l'OCDE, ainsi que des recherches menées par la FAO et le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), indiquent qu'une transition vers une approche plus large et plus holistique de la SAN et du développement rural est nécessaire.

La dimension régionale de la sécurité alimentaire et de la malnutrition

La variabilité entre les régions d'un même pays tend à être plus forte que la variabilité entre les pays pour presque tous les indicateurs socio-économiques (OCDE, 2012). Cependant, au sein d'un pays, les conditions extrêmes dans ses régions peuvent « se fondre dans la moyenne » lors de la construction d'une mesure nationale moyenne. Par conséquent, la moyenne nationale risque de décrire de façon quelque peu trompeuse la situation réelle des citoyens. Ainsi, lorsque la variabilité régionale est élevée, la moyenne

nationale n'est peut-être exacte que dans un très petit nombre de régions, et la majorité des régions peut avoir une variabilité bien plus élevée ou bien plus basse que la moyenne.

Ce phénomène est vrai pour les indicateurs socio-économiques de base, tels que le revenu par habitant, le taux d'emploi, le niveau d'instruction, le niveau de pauvreté, comme pour les niveaux de la faim et de la malnutrition.

La base de données régionales de l'OCDE offre un aperçu complet de nombreux indicateurs socio-économiques de ses pays membres au niveau infranational, disponibles pour différentes catégories de régions. La diversité au niveau régional est la principale raison pour laquelle l'OCDE met l'accent sur la politique territoriale dans son Programme de politiques de développement régional. Ce programme reconnaît tout particulièrement les différences entre les régions fortement urbanisées et les régions rurales, même dans les démocraties les plus industrialisées, où il existe un important niveau de connectivité entre les régions. Compte tenu de ces différences régionales, il est important que toutes les politiques de développement, de quelque nature qu'elles soient, tiennent compte des différences des conditions et des opportunités dans toutes les régions, afin de s'assurer que tous les types de régions puissent en tirer un avantage et que le bien-être national soit maximisé.

L'insécurité alimentaire et la malnutrition sont dans cette situation, avec des différences significatives dans la fréquence et le degré de problèmes liés à la SAN à travers les régions. S'il existe de grandes différences entre les différents types de régions au sein d'un même pays, tout porte à penser que, de prime abord, il semblerait y avoir des preuves prima facie pour une approche territoriale à l'amélioration des niveaux de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Par exemple, si les grandes régions urbaines ont de faibles niveaux d'insécurité alimentaire alors que les régions rurales ont des niveaux élevés, il peut y avoir des motifs pour les politiques qui différencient entre les régions urbaines et rurales. Cependant, cela peut être une approche trop simpliste.

S'il existe d'importantes différences entre les différents types de régions au sein d'un même pays, les faits de prime abord indiquent qu'une approche territoriale destinée à améliorer les niveaux de sécurité alimentaire et nutritionnelle est possible. Ainsi, le fait que les grandes régions urbaines possèdent de faibles niveaux d'insécurité alimentaire et que les niveaux des régions rurales soient élevés, peut-être la base pour des politiques qui font la différence entre les régions urbaines et rurales. Cependant, cela peut être une approche trop simpliste.

Si l'on pousse cet exemple plus loin et que l'on répertorie les populations régionales par niveau de revenu, il peut sembler que les citadins pauvres soient dans la même situation d'insécurité alimentaire que les ruraux pauvres. Cela peut vouloir indiquer que la politique de SAN ne tient pas compte des questions liées à la géographie mais plutôt de celles liées à la pauvreté. Cependant, une analyse plus approfondie indique que le bon fonctionnement du système de distribution de nourriture et de marketing des zones urbaines garantit la disponibilité de la nourriture pour ceux qui possèdent les revenus suffisants – véritable problème de la pauvreté. Dans les régions rurales, la pauvreté est clairement un problème, mais les ménages comptent sur l'auto-approvisionnement, un ensemble plus limité de marchés pour l'alimentation et une moindre portée des importations de produits alimentaires en raison de la faiblesse des liaisons de transport. En outre, des stratégies pour lutter contre la pauvreté dans les régions urbaines et rurales diffèrent de façon significative.

Ceci indique qu'une approche territoriale peut aider à répondre aux problèmes de SAN pour exactement les mêmes raisons que les autres formes de politiques de développement économique, à condition que le soutien soit plus soigneusement adapté aux différents types de régions. Selon l'importante littérature existante sur le sujet, la meilleure façon de lutter contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition est de renforcer les marchés alimentaires et d'augmenter les revenus des ménages. Ainsi, il est crucial de renforcer le lien entre les politiques de soutien à la prospérité économique et la sécurité alimentaire.

Un cadre conceptuel pour une approche territoriale dans les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle

La section précédente a mis en évidence les nombreuses dimensions interdépendantes de la SAN, ainsi que sa nature spécifique au contexte. À ce jour, alors que la plupart des approches aux problèmes de SAN reconnaissent le besoin de réaliser de vastes transformations dans les régions rurales pour que celles-ci puissent accéder à la concurrence dans l'économie mondiale, peu de dispositions ont été prises pour concevoir explicitement les voies qui permettent de relier la sécurité alimentaire à la pauvreté. La question cruciale qui se pose est que de nombreux facteurs évoluent côte à côte et génèrent des défis pour la SAN. Des conditions environnementales qui affectent la disponibilité et la qualité des terres agricoles, des systèmes fonciers inadéquats, des opportunités économiques limitées pour des populations en constante augmentation, les disparités liées à l'éloignement des communautés rurales, une mauvaise élaboration des politiques, et la présence d'institutions qui exacerbent les problèmes de la criminalité, la corruption, le clientélisme et les conflits, comptent parmi les défis de la SAN. Il est crucial de savoir comment relier les efforts visant à améliorer la productivité agricole tout en favorisant de nouvelles possibilités d'emploi pouvant donner lieu à des sources alternatives de revenus et améliorer la dimension d'accès de la SAN.

Les politiques de développement rural les plus couramment utilisées actuellement se répartissent en trois catégories : la première est une approche monosectorielle, généralement orientée vers l'agriculture qui se concentre sur un secteur dominant pour faire avancer le développement. La deuxième approche consiste à tenter d'encourager la diversification en créant de multiples sources de revenus et d'emploi, en grande partie par le biais de petites entreprises. La troisième catégorie est une approche qui consiste à concentrer les efforts dans les zones urbaines et de compter sur des effets de propagation pour entrainer les zones rurales dans ce sillage, et ce grâce à des politiques ne tenant pas compte de l'espace. Aucune de ces approches ne se traite les problèmes et opportunités de régions rurales spécifiques, et aucune d'entre elles ne met l'accent sur la possibilité de relier diverses initiatives politiques dans un même ensemble qui puisse offrir une approche coordonnée et cohérente. La suite du présent chapitre cherche à définir des thèmes concurrents dans le cadre du développement rural, sous la forme de politiques axées sur la promotion des secteurs isolés (généralement l'agriculture ou les matières premières) et d'autres sur la diversification (OCDE, 2006). Les approches dominantes qui sont envisagées sont celles qui adoptent des stratégies ne tenant pas compte de l'espace (à savoir celles qui se concentrent sur les secteurs ou les personnes). Cela contraste avec le nouveau paradigme qui est axé sur le lieu et met l'accent sur les territoires. Celui-ci cherche à appréhender les catalyseurs et les inhibiteurs de la croissance dans un cadre territorial particulier et utilise ces informations pour définir des objectifs de développement.

Les approches monosectorielles

Les politiques axées sur l'agriculture sont l'archétype de l'approche monosectorielle du développement rural. En effet, la pratique du développement rural a longtemps été considérée comme synonyme de développement agricole dans de nombreux contextes (Pisani et Franceschetti, 2011 ; OCDE, 2010). Trois raisons sont à l'origine de cela : tout d'abord, la promotion de la croissance agricole est mieux maitrisée que la promotion d'activités alternatives non-agricoles (Valdés et Foster, 2010). Deuxièmement, la question du développement rural a souvent été la responsabilité de ministères chargés de l'agriculture et de ses activités connexes (Rojas Caldelas et al., 2010). Troisièmement, dans la plupart des pays en développement, la grande majorité de la population rurale est impliquée dans l'agriculture, et l'amélioration des revenus agricoles est souvent considérée comme une première étape évidente. Cela ne signifie pas que les approches fondées sur les secteurs individuels sont nécessairement inefficaces ou indésirables, mais simplement qu'une approche du développement avec une perspective trop étroite a peu de chances d'appréhender toute la complexité, les externalités et les opportunités qui affectent le potentiel de développement d'une région donnée.

Cependant, la plupart des communautés rurales dans des contextes en développement comptent sur les activités de base – notamment l'agriculture, la sylviculture et la pêche. Selon le plus récent Indicateur mondial de développement disponible sur le sujet, plus de 30% de l'emploi mondial se concentre dans l'agriculture, avec un taux de 38% dans les pays à revenu intermédiaire et de 46% dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ignorer le potentiel de développement du secteur agricole serait une occasion manquée de créer un réel changement pour la sécurité alimentaire et la pauvreté rurale (Hazell et al., 2010). Un secteur agricole en expansion peut également induire des liens urbains-ruraux solides et qui, à terme, peuvent faire avancer les secteurs non agricoles, en augmentant aussi bien les opportunités agricoles et non agricoles dans les zones rurales (Anríquez et Stamoulis, 2007). Cependant, une conséquence inévitable de la modernisation agricole est que les investissements en matière d'emplois sont remplacés par une productivité plus importante et cela implique de plus grandes exploitations. La fourniture de nourriture peut augmenter et les prix alimentaires peuvent diminuer, mais pour éviter l'accroissement des problèmes liés à l'insécurité alimentaire, des efforts supplémentaires devront être fournis pour introduire de nouvelles opportunités d'emploi pour les ménages qui abandonnent l'agriculture.

Approches de diversification

Là où les approches monosectorielles se concentrent en grande partie sur la spécialisation, les approches de diversification mettent, quant à elles l'accent sur la multifonctionnalité et la diversité. Cela réduit les risques inhérents à la spécialisation manifeste dans les régions rurales, et permet de développer une base économique pour la croissance à venir. Compte tenu des contraintes liées à la raréfaction des terres agricoles et au déclin du potentiel de l'agriculture à employer une population rurale de plus en plus importante, il a souvent été dit que l'agriculture et l'économie agraire à elles seules ne seront pas en mesure de fournir un moyen de sortir de la pauvreté pour une importante proportion de la population rurale pauvre (FIDA, 2010 ; Brooks, Cervantes Godoy et Jonasson, 2009). Il s'agit là du principe central du « nouveau paradigme rural » de l'OCDE (2006), comme indiqué dans le tableau 1.2. Le nouveau paradigme rural, approuvé en 2006 par les pays membres de l'OCDE, proposait un cadre conceptuel qui positionne la politique rurale comme une stratégie d'investissement afin de promouvoir la compétitivité dans les territoires ruraux. Cela représente un changement radical par

rapport aux programmes de subventions typiques du passé destinés à des secteurs spécifiques.

Tableau 1.2. **Le « nouveau paradigme rural » de l'OCDE de 2006**

	Ancienne approche	Nouvelle approche
Objectifs	Péréquation, revenu agricole, compétitivité des exploitations	Compétitivité des zones rurales, valorisation des atouts locaux, exploitation des ressources inutilisées
Secteur clé ciblé	Agriculture	Divers secteurs des économies rurales (exemples : tourisme rural, industrie, technologies de l'information et de la communication, etc.)
Outils principaux	Subventions	Investissements
Acteurs clés	Administrations nationales, agriculteurs	Tous les niveaux d'administration (supranational, national, régional et local), divers acteurs locaux (publics, privés, organisations non gouvernementales)
Géographie ciblée	Dichotomie entre les zones urbaines et les zones rurales	Focalisation sur l'importance des liens urbain-rural

Source : OCDE (2006), *Le nouveau paradigme rural « politiques et gouvernance »,* http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/examens-de-l-ocde-des-politiques-rurales_19917473.

Des études ultérieures ont souligné le rôle des approches multisectorielles qui mettent l'accent sur le développement non agricole comme une action « décisive pour lutter contre la pauvreté rurale » (Ambrosio-Albalá et Bastiaensen, 2010 : 9). Il existe deux logiques classiques qui permettent de diversifier les revenus agricoles des ménages. La première consiste à atténuer les risques associés aux chocs de production et à la disponibilité saisonnière des aliments (Lohmann et Liefner, 2009 : 143). La deuxième est de fournir une alternative à l'agriculture en tant que source de revenu des ménages en introduisant de nouvelles activités dans les régions rurales.

Pour relever les défis de la nouvelle politique rurale auxquels sont confrontés de nombreux pays, des mécanismes de gouvernance novateurs ont été développés afin de renforcer la coordination entre les différents secteurs et niveaux d'administration ainsi qu'entre les parties prenantes publiques, privées et à but non lucratif. En outre, de nouveaux instruments se focalisant principalement sur les territoires et les lieux sont en cours d'élaboration afin de mettre en évidence et d'exploiter la compétitivité, les atouts et les connaissances locales des zones rurales et de mettre les potentiels variés à profit pour le développement. L'OCDE a décrit cette évolution comme un changement de paradigme dans les politiques de développement rural. Ce nouveau paradigme rural possède deux caractéristiques fondamentales : il se focalise sur les lieux plutôt que sur les secteurs et il met l'accent sur les investissements et non sur les transferts et subventions nationales.

De récents travaux de l'OCDE reposent sur le Nouveau Paradigme Rural et proposent une nouvelle trousse à outils permettant d'aborder les défis, tout en exploitant les opportunités auxquelles sont confrontées les zones rurales dans les pays en développement au jour d'aujourd'hui (OECD, 2016). Un environnement international concurrentiel plus exigeant, une population rurale en constante augmentation, une pression de plus en plus importante sur des ressources environnementales limitées et le changement climatique, figurent parmi ces défis. D'autre part, les progrès des technologies liées à l'information et aux communications, à l'agriculture, à l'énergie et à la

santé, sont autant d'opportunités qui peuvent aider à surmonter certains de ces défis. La boîte à outils pour les pays en développement met en relief la nécessité de mettre en place des stratégies multisectorielles et multi-niveaux spécifiques au contexte. Étant axée sur les pays en développement, cette boîte à outils accorde une attention particulière à des domaines clés du développement tels que la démographie, les infrastructures de base et le rôle des villes secondaires dans le renforcement de liens urbains-ruraux positifs. En outre, l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des capacités apparaissent comme des facteurs clés pour le développement de toute stratégie de développement rural ou territorial dans les pays en développement. En effet, contrairement aux pays membres de l'OCDE, les pays en développement se caractérisent par la faiblesse de leurs institutions, ce qui entrave la mise en place de mécanismes de coordination au bon fonctionnement, ce qui limite davantage encore l'efficacité de toute stratégie de développement territorial.

L'approche de la politique rurale de l'OCDE est en évolution et passe du nouveau paradigme rural de 2006 à la politique rurale actuelle 3.0 (OCDE, à paraître b), qui met davantage l'accent sur la mise en œuvre. Les nouvelles dimensions de politique rurale 3.0 sont la reconnaissance des liens entre zones rurales et urbaines, et une focalisation générale sur le renforcement des capacités au niveau local afin d'encourager la participation et les stratégies de développement ascendantes. Cette politique maintient que l'objectif clé de la politique rurale devrait être l'accroissement de la compétitivité et la productivité rurale afin d'améliorer le bien-être social, économique et environnemental des zones rurales. Dans le cadre de cette approche, les politiques devraient se concentrer sur le renforcement des avantages comparatifs et absolus dans les communautés rurales, et devraient puiser dans les investissements et la prestation des services intégrés qui soient adaptés aux besoins des zones rurales et bénéficient de complémentarités potentielles. La politique rurale 3.0 s'inscrit dans une approche basée sur le partenariat qui renforce la capacité au niveau local afin d'encourager la participation et le développement ascendant. Les partenariats entre les différents niveaux de gouvernement, entre les localités rurales et urbaines, et entre les communautés rurales sont essentiels pour le développement communautaire et économique.

Rares sont ceux qui mettraient en doute l'importance de développer de nouveaux secteurs pour l'emploi afin de contrebalancer la croissance statique ou en déclin des emplois agricoles (Dirven, 2011 ; Reardon et Timmer, 2007 ; Barrett, Reardon et Webb, 2001 ; Berdegué et al, 2000). En effet, pour de nombreux pays en développement et émergents, le secteur rural non agricole est déjà une source d'emploi considérable. En Inde, en particulier, le secteur des activités rurales non agricoles emploie le plus grand pourcentage de personnes dans le pays (Reddy et al., 2013). De manière plus générale, de plus en plus d'études soulignent la façon dont un pourcentage croissant des revenus ruraux provient aujourd'hui des emplois ruraux non agricoles (Lanjouw et Lanjouw, 2001 ; Haggblade, Hazell et Reardon, 2007). Environ 35 à 50% des emplois dans les zones rurales des pays en développement appartiennent à cette catégorie (de Janvry et Sadoulet, 2001 ; Barrett, Reardon et Webb, 2001 ; Bryceson, 2002 ; Rigg, 2006), avec 34% des revenus ruraux pour l'Afrique, 47% pour l'Amérique latine et 51% pour l'Asie (Imai, Gaiha et Thapa, 2013).

En principe, les approches de diversification sont très attrayantes. Cependant, dans la pratique, celles-ci font face à des défis géographiques importants dans les régions rurales : les longues distances, la faible densité et le manque de masse critique. La distance des marchés augmente les coûts de transport pour les produits et ressources acquises. La faible densité augmente le coût des déplacements pour les travailleurs et la distribution des biens et des services. Le manque de masse critique signifie de petits

marchés intérieurs et une main-d'œuvre faible, ce qui limite le nombre et la taille des entreprises. Par conséquent, tandis que la diversification peut être en mesure de compléter un secteur primaire, elle ne sera généralement pas en mesure de le remplacer.

Les approches permettant de garantir la sécurité alimentaire et réduire la pauvreté devraient reconnaître l'interaction entre les revenus, les compétences et les déficits socio-économiques, ainsi que la dynamique des opportunités d'emploi dans l'économie rurale (Chawanote et Barrett, 2011). Cependant, et malgré le potentiel de croissance et de développement des activités non-agricoles, les gouvernements et les donateurs se sont souvent peu intéressés aux approches qui favorisent explicitement les opportunités non agricoles. Il reste donc une marge considérable pour le développement d'activités non agricoles dans l'intérêt du développement durable et de la réduction de la pauvreté (FIDA, 2010 ; Babatunde et Qaim, 2010 ; Chang et Mishra, 2008).

Le paradigme qui ne tient pas compte de l'espace

« À moins de barrières spatiales qui limitent l'ajustement, les économistes affirment que les politiques de lutte contre la pauvreté devraient se concentrer sur les populations et non sur les lieux souffrant de pauvreté » (Partridge et Rickman, 2008 : 1).

Bien que la position de la Banque mondiale ait changé depuis, son Rapport de 2009 sur le développement dans le monde fait clairement le plaidoyer d'une approche au développement ne tenant pas compte de l'espace. Le rapport a identifié les trois D – densité, distance et division – comme étant les premiers obstacles au développement régional, et a proposé trois I – institutions, infrastructures et intégration – comme réponse. Dans cette perspective, le principal problème auquel font face les zones rurales appauvries est le manque d'agglomérations liées à des zones faiblement peuplées avec quelques connexions vers les villes plus densément peuplées. Ainsi, les zones rurales font face à des obstacles considérables de coûts physique, institutionnel et transactionnel pour accéder et s'engager dans les échanges avec les marchés nationaux et internationaux. Plus la zone est éloignée et peu peuplée – où la pauvreté est par hasard à son plus haut niveau – plus réduit sera le potentiel de développement. Ce sont précisément les régions du monde les plus à risque de faire face à des problèmes d'insécurité alimentaire. Les régions éloignées et mal dotées peuvent ainsi entrer dans un cercle vicieux du sous-développement et de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle : le manque d'agglomérations, une mauvaise intégration et les grandes distances pour accéder aux marchés, restreint leur capacité à se développer, et le manque de perspectives de développement augmente le risque d'insécurité alimentaire, qui, à son tour, affaiblit davantage le potentiel de développement.

Les politiques « à taille unique » sont les piliers d'une approche ne tenant pas compte de l'espace. Elles sont conçues autour des trois I : institutions (pour favoriser la densité), infrastructures (pour encourager l'agglomération) et intégration (pour réduire la division) (Banque mondiale, 2009). Le premier I, la création d'institutions solides et efficaces pour le développement, souligne l'importance des institutions formelles, comme les cadres juridiques et réglementaires, pour la protection des biens privés et faciliter l'accès aux marchés et aux flux commerciaux afin de déverrouiller le potentiel d'agglomération du pays ou de la région (North, 1990 ; Tabellini, 2010). Le deuxième I, concerne les problèmes liés aux grandes distances qui peuvent être surmontés par la construction d'infrastructures. Les investissements en faveur d'infrastructures ont été un élément central des stratégies de développement rural et de développement en général. Les investissements en faveur d'infrastructures telles que les routes et les lignes ferroviaires

réduit la distance entre les lieux et favorise l'agglomération, ils réduisent les coûts de transaction, et induisent des flux de travail, de ressources et de capitaux vers des régions où des rendements plus élevés peuvent être trouvés. Enfin, l'intégration implique la création de marchés intérieurs plus grands, qui servent, en partie, à faciliter l'expansion et la densification des centres urbains. Ainsi, contrairement aux approches traditionnelles du développement, toutes ces composantes mettent l'accent sur des conceptions politiques orientées vers la promotion de l'expansion et de la densification dans les principales régions les plus agglomérées, avec peu ou pas de focalisation sur l'accroissement du potentiel de développement dans les zones périphériques.

Dans le cadre d'une approche ne tenant pas compte de l'espace, une agglomération économique est considérée comme une étape fondamentale pour le développement économique. Pour se développer, les pays doivent inévitablement passer par une étape d'agglomération au cours de laquelle les disparités territoriales augmentent (Banque mondiale, 2009). Dans ce processus, une plus grande agglomération va générer de puissantes externalités, entraînant une croissance économique plus élevée, ce qui, dans les étapes ultérieures, se propagera d'abord aux régions voisines avant d'atteindre les zones les plus périphériques. Cependant, comme l'a noté d'abord Myrdal en 1957, les effets de « propagation » de la croissance urbaine peuvent être compensés par des effets de « remous » qui pompent les ressources des régions rurales et aggravent leur situation.

Les grandes agglomérations génèrent sans aucun doute des externalités positives qui sont bénéfiques aux entreprises, aux secteurs et à la région dans son ensemble, mais les effets de ces externalités ne peuvent pas se propager bien au-delà de l'agglomération. Par conséquent, les effets d'une plus grande agglomération sont tout aussi susceptibles d'engendrer une agglomération encore plus grande (Rodríguez-Pose, 2010). Tout effet de propagation en provenance de la base sera donc insuffisant pour compenser les très puissants effets de « remous » (McCann, 2008). Dans une telle situation, une approche pour croissance plus équilibrée et plus sensible à l'espace peut accroitre le bien-être national dans son ensemble, en permettant aux régions rurales d'apporter une contribution positive à la croissance nationale. Cela nécessite une politique de développement rural qui soit compatible avec les politiques de développement urbain, en ce qu'elle vise à améliorer les liens ruraux-urbains, mais qu'elle reconnaisse également que la politique urbaine et la politique rurale ne doivent pas être identiques, parce que les opportunités et les contraintes rurales sont fondamentalement différentes de celles régions urbaines.

L'importance d'une approche holistique aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle

Aucune des trois approches classiques au développement économique dans les régions rurales ne s'est avérée satisfaisante. Cela donne à penser qu'une approche intégrée, telle que proposée dans le nouveau paradigme rural, pourrait offrir une meilleure façon de gérer les défis du développement dans les pays en développement, notamment pour les questions de SAN. La plupart des zones intermédiaires et périphériques possèdent un potentiel économique qui court le risque d'être négligé par un paradigme qui favorise des politiques « à taille unique » dans les grandes agglomérations d'un pays (Parkinson et al., 2012). Ne pas exploiter le potentiel économique est néfaste non seulement pour les endroits négligés, mais aussi pour l'efficacité globale de la politique et pour la croissance d'un pays. La discussion portant sur les approches agricoles et de diversification est éclairante à cet égard et l'importance du rôle que jouent les activités agricoles et non agricoles dans les secteurs secondaire et tertiaire pour l'éradication de l'insécurité alimentaire et la pauvreté est indéniable. Contrairement aux discussions

unilatérales typiques des flux de la littérature pertinente dans ce domaine, les deux types d'activités sont nécessaires pour le développement rural et se complètent mutuellement. Ils comprennent deux piliers importants de l'économie rurale et sont fortement interconnectés.

De même, les interactions urbaines-rurales, et notamment les liens existant avec les petites villes locales, ainsi qu'avec les villes de taille moyenne et les grandes villes, offrent une ligne de conduite fondamentale pour l'incitation au développement, si celles-ci sont canalisées de manière appropriée (OCDE, 2013a). Si les connexions permettant d'élargir l'accès au marché et de créer des opportunités supplémentaires pour les entreprises et l'emploi, tout en améliorant l'accès aux soins et à l'éducation peuvent être encouragées, cela qui peut susciter des externalités positives, développer un portefeuille plus diversifié d'activités économiques et créer des emplois, tout en réduisant l'insécurité alimentaire et la pauvreté au niveau local. Cependant, pour générer ces avantages, il est nécessaire d'éviter la fuite des capitaux et la migration des travailleurs qualifiés, en renforçant les atouts et des ressources locales.

Plus important encore, il est essentiel que les stratégies de développement économique soient explicitement reliées à des stratégies de développement social et aux questions de SAN. Ces trois éléments possèdent des différences territoriales claires, aussi bien en termes d'ampleur des défis que d'approches potentielles pour les combler. De plus, ils suscitent des préoccupations politiques. Les questions liées à la SAN sont mieux surmontées par l'amélioration des revenus, l'éducation et les soins. Les travailleurs sont plus productifs s'ils ne souffrent pas de malnutrition et les services publics, notamment la santé, sont plus efficaces si les gens ont des revenus corrects et un accès à la nourriture.

Des institutions robustes et une gouvernance à plusieurs niveaux peuvent contribuer à promouvoir la cohérence des politiques

Les défis à toute stratégie de SAN et de développement rural sont multiples. La compétitivité et la nature de l'exclusion sociale dans les zones rurales sont conditionnées par une variété de facteurs, dont beaucoup ont déjà été abordés, tels que les niveaux de la demande des zones urbaines pour les produits et services produits dans les zones rurales. Plus précisément, et d'un point de vue politique, des stratégies efficaces de développement rural reposent sur des considérations liées à la qualité du gouvernement, à la capacité de coordonner des approches complémentaires dans tous les secteurs – ainsi que verticalement à travers les autorités nationales et infranationales – et à la prise de dispositions pour la capacité localisée des gouvernements infranationaux, notamment en ce qui concerne leur autorité et légitimité.

La cohérence des politiques pour le développement durable peut soutenir les gouvernements dans leurs efforts à concevoir des politiques qui tiennent compte des diverses dimensions de la SAN. Elle peut être particulièrement utile pour identifier les synergies et les compromis et minimiser les effets négatifs, y compris du point de vue de l'espace. L'OCDE définit la cohérence des politiques pour le développement durable comme « une approche et un outil pour les politiques qui permet d'intégrer les dimensions économique, sociale, environnementale et de gouvernance du développement durable à tous les stades de l'élaboration des politiques nationales et internationales ».

D'important faits probants indiquent que les niveaux de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont influencés par les atouts et les capitaux d'un territoire, notamment le capital humain, les infrastructures, les institutions locales ainsi que les ressources naturelles et environnementales, qui varient selon les zones géographiques. Cette

diversité est, cependant, souvent négligée dans l'élaboration des politiques, qui reste généralement centralisée et ne tient pas compte des opportunités et des problèmes locaux spécifiques. Les approches territoriales intégrées, quant à elles, reposent sur une bonne gouvernance efficace à plusieurs niveaux de gouvernement, mais en particulier au niveau local, afin d'inciter un développement régional durable. Le terme « bonne gouvernance » est aujourd'hui en première ligne des débats sur le développement car ces derniers sont devenus de plus en plus axés sur le lieu et la communauté (Meso et al., 2006).

Nombre de ces problèmes sont les plus pertinents pour les contextes territoriaux qui sont divisés, avec d'importants clivages régionaux dus aux conflits, aux mouvements sociaux et aux différences structurelles qui remettent en question la reddition de comptes et la légitimité des gouvernements infranationaux dans leur rôle à atteindre leurs objectifs et priorités au niveau local (Ambrosio-Albala et Bastiaensen, 2010). Le risque est que les gouvernements de moindre qualité – à tous les niveaux – ont tendance à fomenter les initiatives à somme nulle, voire négatives, basées sur la redistribution, plutôt que des modes plus intégrés, durables et positifs du développement (Bebbington, Abramovay et Chiriboga, 2008). Dans ces cas où les institutions locales sont de qualité douteuse, la décentralisation ne peut pas être considérée comme la panacée. La décentralisation présente des risques bien connus lorsque celle-ci et inefficacement ou mal mise en œuvre, et notamment des risques de corruption et l'accaparement des politiques par les élites locales (Bardhan et Mookherjee, 2006). Par conséquent l'importance du rôle des gouvernements centraux est, à cet égard, essentielle pour la conception, la coordination et la régulation de politiques efficaces, particulièrement lors des premières phases, pour compenser la faiblesse des capacités locales. De solides coordination, interaction et engagement multi-niveau entre les autorités nationales et infranationales peuvent alors, au fil du temps, accroitre les capacités locales, qui peuvent, à leur tour, renforcer incrémentalement et commensurablement leurs propres niveaux de responsabilité (De Ferranti et al., 2005).

L'importance fondamentale des institutions (formelles et informelles) et le renforcement des capacités des stratégies de développement n'est plus un mystère (Rodríguez-Pose, 2013). Ce qui peut être fait pour modifier les cadres institutionnels et les conditions culturelles est, cependant, une autre histoire. Il existe peu de faits probants permettant de démontrer l'accroissement du nombre de formes institutionnelles nécessaire à court et à moyen terme. Elles restent, néanmoins, l'un des piliers clés d'une approche de la SAN et de la pauvreté dans les pays en développement axée sur le lieu. Les institutions informelles, particulièrement, qui renferment des éléments tels que les normes, les traditions, le capital social et la culture, jouent un rôle crucial pour la SAN et ses facteurs déterminants. Dans le cadre d'une approche ne tenant pas compte de l'espace, l'importance et la nature spécifique au contexte des institutions informelles sont souvent négligées, et ce en raison du manque de compréhension des institutions qui caractérise de telles approches, qui ont tendance à trop se focaliser sur les dimensions formelles.

Les approches axées sur le lieu sont par conséquent nécessaires pour comprendre, et rendre des comptes, sur la manière avec laquelle les caractéristiques institutionnelles et territoriales liées peuvent être intégrées dans la pratique politique. En outre, les réformes institutionnelles jouent un rôle clé même dans les débats opposant les approches axées sur le lieu et celles qui ne tiennent pas compte de l'espace dans les pays émergents et en développement. Les approches qui ne tiennent pas compte de l'espace préfèrent promouvoir l'agglomération et l'expansion urbaine, afin de surmonter les faiblesses institutionnelles inhérentes aux pays en développement. En revanche, les défenseurs des approches axées sur le lieu affirment que « la capacité de l'urbanisation à surmonter plutôt

que d'exacerber les problèmes institutionnels n'est pas du tout évidente, parce que cela dépend de leurs interactions, ce qui, à son tour peut également dépendre aussi bien du niveau de développement et des dispositions institutionnelles limitées qui existent » (Barca, McCann et Rodríguez-Pose, 2012 : 145). Une approche holistique, axée sur le lieu permet, quant à elle, la formulation et la mise en œuvre de politiques qui visent à utiliser et renforcer les capacités institutionnelles d'un lieu donné (Barc, McCann et Rodríguez-Pose, 2012). Ceci peut être réalisé grâce à des acteurs externes tels que les organisations internationales et les organismes donateurs, par l'intermédiaire d'accords de conditionnalité, conformément auxquels des parties de programmes d'aide pourraient être subordonné à des ensembles appropriés de renforcement des capacités institutionnelles.

Un autre rôle clé dans le cadre d'approches axées sur le lieu est la capacité d'établir des mécanismes qui permettent de combiner les stratégies à long terme et les besoins à court terme. En d'autres termes, les initiatives réussies du développement impliquent souvent des institutions, telles que les agences régionales de développement, qui sont en mesure d'aller au-delà des pressions politiques exercées par les cycles politiques à court terme, et sont capables d'une plus grande cohérence et autonomie pour développer et maintenir une vision ou une stratégie à plus long terme. Ainsi, selon Tomaney : « les institutions qui sont séparées mais liées aux structures politiques [...] vous permettent d'avoir une vision à plus long terme », sans cela et à cause de « la façon dont la reddition de compte est instituée, façon avec laquelle la classe politique est renouvelée et ainsi de suite [...] vous êtes destiné scléroser » (entretien dans Cistulli et al., 2014).

Par conséquent, et compte tenu de ces considérations et des précédentes, aussi bien la forte influence du capital territorial que le rôle clé des institutions (formelles et informelles), il apparaît clairement que toute stratégie de SAN entièrement basée sur une approche ne tenant pas compte de l'espace – et qui néglige la nature très spécifique au contexte de la SAN – se révélerait très inefficace et serait très probablement vouée à l'échec dans la lutte contre toutes les itérations futures de l'OMD 1 sur la réduction de pauvreté et de la faim. Une approche axée sur le lieu qui tient compte des caractéristiques territoriales spécifiques des régions rurales peut à la fois déterminer les contraintes et les obstacles à la réalisation de la SAN et réduire la pauvreté dans un endroit donné. Ce faisant, cette approche peut offrir des solutions pour résoudre ces problèmes, et, en adoptant une orientation multi-niveau de la gouvernance, intégrer ces démarches dans un régime de politique macroéconomique de SAN qui promet d'être beaucoup plus efficace.

Intégrer les politiques sociales et la compétitivité

Les politiques traditionnelles de SAN destinées à lutter contre la pauvreté ont eu tendance à suivre une approche individuelle et décontextualisée. Une approche sectorielle traditionnelle de la SAN menée par l'aide non seulement ne tient pas compte de la complexité du processus de développement, mais elle crée en plus, et sans même l'intention de le faire, une approche passive du développement. Pourtant, les statistiques semblent montrer qu'au-delà des qualités particulières des populations présentes sur le territoire, les attributs territoriaux eux-mêmes ont aussi un impact sur la pauvreté et les inégalités. Ceux-ci illustrent les limites des approches existantes – selon un paradigme de compétitivité nationale – face aux questions liées à la SAN et à la pauvreté.

En traitant les populations comme des bénéficiaires plutôt que des participants au rôle proactif dans le développement, les opportunités de développer une meilleure compréhension des facteurs déterminants de l'insécurité alimentaire locale, de la pauvreté et du sous-développement sont manquées, et, par conséquent celles d'élaborer des

politiques plus efficaces pour remédier à ces problèmes. Les approches territoriales holistiques offrent une autre ligne d'attaque ; non seulement elles cherchent à tirer le maximum de bénéfices des atouts internes de chacune des régions, comme les entreprises locales et les dotations pour les infrastructures régionales, mais elles mettent également l'accent sur la nécessité de développer des facteurs plus simples et plus intangibles dans une région, comme son tissu social et institutionnel.

Comme le souligne Barca (2009), les politiques sociales (et par conséquent les politiques de SAN) doivent être adaptées au milieu, parce qu'aussi bien les conditions et le bien-être de tout individu, que l'efficacité des actions politiques visant à remédier aux inégalités, sont très spécifiques au contexte et influencés par les formes sociales, économiques, culturelles et institutionnelles du capital propre à leur contexte territorial. Tout comme l'une des faiblesses de l'inégalité – le traitement de l'exclusion sociale au niveau des ménages avec peu de considération pour les caractéristiques territoriales qui l'influencent – la question de la SAN doit également être abordée au-delà du niveau des ménages, tout en gardant un œil sur ses facteurs déterminants territoriaux. Selon Barca (2009 : 36), « l'agenda social doit être 'territorialisé' et l'agenda territorial 'socialisé'. L'approche de l'inclusion sociale fondée sur le lieu devrait être le résultat de ces deux interventions ».

De manière plus générale, ces sentiments reflètent un changement d'orientation d'une focalisation sur la compétitivité « nationale » à un niveau régional. Tous les territoires possèdent un potentiel de développement et, à ce titre, les politiques devraient viser à exploiter chacun des potentiels endogènes de chaque région. Les recherches menées par Rodríguez-Pose et Tjimstra (2007) montrent que, même en Afrique subsaharienne – où des solutions exceptionnelles sont généralement nécessaires pour résoudre les problèmes de développement – les stratégies de développement économique local ont encore un potentiel évident pour inciter la réalisation de progrès. Les conclusions spécifiques de ces recherches pour l'Afrique subsaharienne font écho à l'axe principal de l'argument de ce chapitre, selon lequel seules deux lignes d'attaque liées à la dimension territoriale sont négligées. La première est la tendance à « combiner des ensembles de stabilité macroéconomique avec des mesures sectorielle de l'offre appliquées sur l'ensemble du continent avec peu de considération pour les conditions spécifiques locales » ; et la deuxième, est une prévalence de « projets de développement fragmentaires visant à garantir la survie des individus, souvent dans des conditions extrêmement précaires » (Rodríguez-Pose et Tjimstra, 2007 : 532). Les approches de développement communautaire, en particulier, souffrent de cette dernière lacune, qui tend à être déconnectée de stratégies de développement et cadres institutionnels plus larges et extra-régionaux (Mansuri et Rao, 2004). Cela souligne la nécessité d'approches qui intègrent le niveau méso – à savoir entre le niveau national et le quartier ou le village – où il y a un réel besoin pour des approches durables et intégrées afin de maximiser l'efficacité des fonds en faveur du développement relativement rares.

En termes d'instruments politiques axés sur le plan social, les approches territoriales mettent l'accent sur l'importance d'investir dans des infrastructures lourdes et légères – comme l'amélioration de l'environnement des affaires, le renforcement du capital social, la fourniture de biens publics, la création et la maintenance des réseaux, assurer le bon fonctionnement des marchés du travail et la promotion de la connectivité grâce à une infrastructure appropriée – par opposition à une focalisation dominante sur des ensembles de subventions et d'aides de l'État. En termes de processus de gouvernance, le paradigme territorial souligne la nécessité de passer du modèle basé sur les règles impérieuses du gouvernement central vers des systèmes de gouvernance multi-niveau plus équitables

dans lequel les différents niveaux d'administration (national, régional et local) et les parties prenantes (à la fois publiques et privées) sont impliqués dans le processus de prise de décision. De même, les décideurs ont également besoin de cibler les interventions au-delà des frontières (arbitraires) des juridictions administratives et chercher à formuler et mettre en œuvre des politiques de développement régional sur les zones économiques fonctionnelles plus significatives.

La sécurité alimentaire et nutritionnelle dans différents types de régions et stades de développement

Gestion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans différents types de régions

Les trois types de régions, quel que soit le stade de développement national, montrent de nettes différences en termes de capacité à produire de la nourriture, à fournir des produits alimentaires et en termes d'opportunités de développement territorial.

Régions métropolitaines

La population importante des régions métropolitaines, leur taille relativement compacte et les demandes conflictuelles de terres entrainent une faible capacité d'auto-approvisionnement en nourriture. La nourriture produite a tendance à être de grande valeur et souvent périssable, comme les produits laitiers, les fruits et légumes frais et autres cultures spécialisées. Les produits de base, y compris la majeure partie de la viande, des céréales, des fruits et des légumes produits destinés à la transformation sont importés. Certaines régions métropolitaines peuvent disposer d'un secteur de transformation alimentaire important, mais elles comptent principalement sur des matières premières provenant de l'extérieur de la région. Si la quantité de nourriture localement produite est limitée, ces régions ont néanmoins un accès aisé à un large éventail d'aliments importés, que ce soit d'autres régions du pays ou d'autres pays.

L'approvisionnement alimentaire est rarement un problème dans les grandes villes, car ces dernières disposent de marchés performants connectés à des fournisseurs internationaux. Dans les pays en développement, la connexion aux marchés internationaux se fait d'abord dans les grandes villes et ces agglomérations urbaines ont les réseaux de connexion les plus denses, principalement parce que les marchés se développent en premier et de manière plus complexe dans les villes. En outre, les revenus moyens relativement élevés signifient que les dépenses alimentaires constituent une part gérable des revenus des ménages, sauf les pauvres ; ainsi les augmentations des prix alimentaires en temps de pénurie peuvent être désagréables, mais non menaçantes. Pour finir, comme les résidents des villes ont tendance à être mieux organisés sur le plan politique et que les institutions gouvernementales se situent dans les villes, les régimes ont généralement tendance à s'assurer que les villes sont raisonnablement approvisionnées en denrées alimentaires, même en période de pénurie nationale.

En ce qui concerne les pauvres, susceptibles de constituer une part importante de la population régionale, l'insécurité alimentaire constitue un réel défi. Le principal défi dans les grandes villes concerne l'accès à la nourriture pour les habitants aux revenus faibles ou instables. Même en ce qui concerne les très pauvres, il est probable qu'un accès suffisant à la nourriture soit facilité par les organisations d'aide locales ; ce problème est mieux gérable dans un contexte urbain, dans lequel le surplus alimentaire peut être plus

disponible. Ainsi, dans de telles situations, la faim peut constituer un problème chronique, sans toutefois poser un danger immédiat pour la vie humaine.

Les opportunités de développement territorial dans les régions métropolitaines sont étroitement liées aux bénéfices de l'économie de l'agglomération. Une somme grandissante de données probantes et d'analyses confirme, toute chose étant égale, que les grandes villes favorisent la productivité des résidents (OCDE, 2015). Cela s'explique en partie par les caractéristiques de la main d'œuvre et des entreprises dans la ville. Les plus grandes villes ont tendance à attirer des résidents très instruits et expérimentés qui auraient de hauts niveaux de productivité où qu'ils travaillent et qu'ils vivent et également à attirer des entreprises plus productives. Cependant, il est maintenant clair que les villes peuvent à elles seules contribuer de manière significative à la productivité des résidents. Les résidents des plus grandes villes sont plus productifs que s'ils vivaient dans des plus petites villes en raison des « bénéfices de l'agglomération » et des retombées positives sur la productivité lorsque des entreprises et des personnes hautement productives sont mises en relation. Généralement, ces bénéfices sont générés au moyen de contributions partagées, de meilleures « adéquations » entre les entreprises et les employés et un apprentissage mutuel parmi les entreprises et les résidents (encadré 1.1). Les « diffusions des connaissances » en particulier, sont considérées comme importantes dans l'explication des bénéfices des villes dans les économies modernes axées sur les services.

Zone rurale adjacente

Ces régions rurales sont caractérisées par de larges zones, une faible densité de population et des fonctions économiques relativement limitées. Cependant, elles disposent de connexions importantes avec les grandes régions urbaines sous la forme de : liaisons de transport efficaces, accès aux services urbaines et importantes interactions commerciales, y compris des liaisons dans les filières d'approvisionnement, des fonctions du commerce de gros et de détail. Tandis que ces régions disposent de marchés du travail autonomes, ce qui signifie que les employés n'ont pas un accès facile aux emplois urbains, les employeurs locaux sont connectés aux marchés urbains. Ces éléments peuvent permettre un taux d'emploi plus élevé et des salaires plus importants. La recherche de l'OCDE révèle que les taux de croissance de la production, de la productivité, du PIB par habitant et de la population sont relativement élevés, même en comparaison avec les régions métropolitaines (OCDE b à paraitre).

Les opportunités de développement dans ces types de régions dépendent grandement de leur capacité à tirer profit des complémentarités positives entre les zones rurales et urbaines (OCDE, 2013a). Les partenariats ruraux-urbains permettent d'atteindre de meilleures conditions régionales. Premièrement, de tels partenariats facilitent la production de biens publics nécessaires au développement économique. Deuxièmement, ces partenariats permettent d'atteindre de meilleures économies d'échelle dans la fourniture de services publics. Les partenariats regroupent les ressources locales limitées des administrations rurales et des ressources urbaines plus abondantes, afin de fournir des services plus efficaces à l'ensemble de la région. Troisièmement, ces partenariats ruraux-urbains permettent de rendre compte des effets transfrontières des décisions prises par les autorités locales, urbaines et rurales.

Encadré 1.1. **Économies d'agglomération**

Trois mécanismes principaux contribuent à produire les économies d'agglomération :

1. Les mécanismes concernant le partage :
   - d'installations indivisibles telles que des biens publics locaux ou des installations spécifiques desservant plusieurs individus ou entreprises : en dehors des biens publics, on peut citer également des installations telles que les laboratoires, universités et autres biens de taille importante ne pouvant appartenir à un agent en particulier mais dont l'offre génère une exclusion implicite.
   - D'avantages résultant d'une plus grande diversité de fournisseurs d'intrants qui peut être soutenue grâce à une industrie plus importante de biens finaux ; autrement dit, la présence de rendements d'échelle croissants et d'intégrations en amont et en aval permet aux entreprises d'acheter les produits intermédiaires à un coût moindre.
   - D'avantages résultant de la spécialisation plus fine qui peuvent être soutenus grâce à des niveaux de production plus importants ; plusieurs entreprises se spécialisent dans la production de produits complémentaires, réduisant ainsi leurs coûts globaux de production.
   - De risques : ceci renvoie à l'idée selon laquelle une industrie tire parti de l'accès à un marché des compétences constant. En cas de chocs de marché, les entreprises peuvent s'adapter à l'évolution de la demande si elles ont accès à un marché du travail actif et diversifié qui leur permet d'ajuster à la hausse ou à la baisse leur demande de main-d'œuvre.
2. Les mécanismes d'adéquation par lesquels :
   - L'agglomération améliore la qualité escomptée de la concordance des besoins des entreprises et des travailleurs, de manière à ce que les deux parties puissent trouver une meilleure réponse à leurs besoins.
   - Le fait qu'un plus grand nombre d'agents essaient de répondre aux besoins du marché du travail améliore la probabilité d'une adéquation.
   - Les délais sont réduits : il peut arriver que des problèmes contractuels surgissent au moment de la renégociation entre acheteurs et fournisseurs et entraînent des pertes pour l'une des parties qui se trouve prise en otage par l'autre. Toutefois, si l'agglomération est suffisamment importante, les agents ont la possibilité de trouver un autre partenaire.
3. Les mécanismes d'apprentissage fondés sur la génération, la diffusion et l'accumulation de connaissances. Cela concerne non seulement à l'apprentissage des technologies mais aussi à l'acquisition de compétences.

Les régions métropolitaines de l'OCDE bénéficient d'effets d'agglomération et ont donc tendance à afficher des niveaux de productivité, de taux d'emploi et de PIB par habitant plus élevés que dans les autres régions. Ces avantages, cependant, sont limités par les coûts de la congestion, les déséconomies d'échelle et une offre excédentaire de main-d'œuvre, entre autres éléments négatifs potentiels, et de nombreuses régions métropolitaines ont eu tendance, au cours des dix dernières années, à afficher une performance inférieure à la moyenne nationale.

Source : Duranton et Puga (2004), « Micro-foundations of urban agglomeration economies » ; OCDE (2009a), Régions et croissance : Une analyse des tendances, http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/regions-et-croissance_9789264056541-fr.

Les recherches de l'OCDE ont identifié cinq principaux facteurs ayant un effet positif sur les partenariats ruraux-urbains, sur la base de l'analyse de 11 études de cas (OCDE, 2013a) :

1. la compréhension de l'interdépendance des zones rurales et urbaines
2. la compréhension mutuelle et le besoin d'agir de concert
3. des objectifs clairement définis
4. des membres représentatifs et une participation démocratique
5. le leadership

Les études de cas ont révélé que les objectifs clairement définis, les membres représentatifs et une participation démocratique étaient importants dans presque toutes les études des communautés (10 sur 11 et 9 sur 11 respectivement). Dans le même temps, les obstacles les plus communs au partenariat ont été identifiés comme étant l'absence de l'implication du secteur privé (dans 5 des 11 cas) ou d'incitations des partenaires (dans 4 sur 11 cas).

Typiquement, l'agriculture joue un rôle important dans ces régions. L'agriculture est le mode dominant d'exploitation des terres et peut fournir une part importante du PIB régional. Dans les pays plus développés, le rôle de l'agriculture dans l'emploi local peut être faible en raison de la mécanisation de l'agriculture, mais la valeur de la production agricole peut être élevée. À l'inverse, dans les pays moins développés, l'agriculture représente une grande partie de l'emploi régional, mais la valeur de la production est faible en raison des limites de la productivité. Dans ces régions, le développement est associé à une augmentation de la taille moyenne des exploitations, à une productivité agricole accrue et à un déclin de la part de la main-d'œuvre régionale employée dans l'agriculture. L'agriculture pratiquée dans ce type de région a tendance à produire bien plus que ce qui peut être consommé par la population locale. En raison des liens étroits existants, la production excédentaire a tendance à être envoyée à la zone urbaine adjacente pour consommation, transformation ou réexportation.

L'économie locale des régions rurales adjacentes est relativement diversifiée, avec de nombreuses sources de revenus et d'emplois disponibles, ce qui génère une élévation et une stabilité des revenus, de meilleurs liens avec les marchés et de hauts niveaux d'auto-approvisionnement alimentaire. Les formes d'insécurité alimentaire les plus extrêmes sont limitées. Les taux de pauvreté sont très variables au sein des régions rurales adjacentes, certaines régions ont des taux relativement faibles et d'autres élevés. Dans certains cas, les urbains pauvres déménagent dans les régions rurales adjacentes pour trouver des logements moins chers, tandis que dans d'autres cas, les pauvres des régions rurales adjacentes déménagent dans les régions urbaines dans lesquelles l'aide sociale est plus facilement disponible. En outre, il peut y avoir un taux plus élevé d'insécurité économique dans les régions rurales que dans les régions métropolitaines, entrainant des périodes de chômage élevé et exposant les ménages à une insécurité alimentaire intermittente.

La nourriture peut être plus chère que dans les zones urbaines, à l'exception des denrées produites localement. En moyenne, les revenus sont plus faibles que dans les régions urbaines et ainsi, le pourcentage de revenu consacré à la nourriture, plus élevé. Cette situation résulte du fait qu'il existe moins de concurrence parmi les vendeurs de produits alimentaires et que les coûts de transport sont plus élevés pour l'importation de petites quantités de nourriture de la part des fournisseurs externes. Les principaux effets

des pénuries locales de production agricole sont triples : 1) il y a moins de nourriture disponible, les prix augmentent au fur et à mesure des importations, 2) les types d'aliments disponibles sont réduits, affectant la nutrition, 3) les revenus des agriculteurs et des travailleurs agricoles baissent, entrainant un taux de pauvreté plus élevé et une baisse de la consommation de nourriture (augmentation de la faim).

Régions rurales éloignées

Ces régions se situent loin des principales agglomérations urbaines et les liens avec les centres urbains et marchés mondiaux sont faibles. Elles couvrent typiquement de larges zones dotées de petits établissements humains dispersés et une base économique étroite, hautement spécialisée dans la production de ressources naturelles pour l'exportation. Si le secteur des ressources naturelles de ces régions peut être bien intégré dans les marchés mondiaux, le reste de l'économie régionale et de la société n'a que d'étroits liens avec l'économie et la société extérieures. Ces régions ont tendance à être divisées entre celles hautement dépendantes de l'agriculture comme source de moyens d'existence et celles où l'agriculture constitue une activité mineure. Les régions dépendantes de l'agriculture montrent une autre dichotomie entre les régions mal intégrées dans lesquelles l'agriculture constitue soit une activité de subsistance ou de semi-subsistance et les régions où l'agriculture est hautement spécialisée dans la production d'une culture d'exportation essentielle avec peu ou pas de potentiel alimentaire, tel que le coton, ou limité dans sa valeur alimentaire, à l'instar du café.

Les trois types de régions rurales éloignées sont potentiellement vulnérables à une insécurité alimentaire. Celles produisant des produits non agricoles sont dépendantes des denrées alimentaires importées et l'accès à la nourriture peut être limité par des restrictions de transport, une faible connectivité aux marchés externes ou par le déclin des revenus, si le prix des ressources chute. Les régions produisant un seul produit agricole pour l'exportation ont le même problème que le groupe précédant. Celles disposant d'une agriculture de subsistance ou de semi-subsistance fournissant une variété d'aliments sont confrontées au problème du choc de la demande pouvant réduire la production. Parallèlement, ils ont peu de liens avec l'économie de marché et une faible capacité d'achat d'aliments, même s'ils peuvent être mis à disposition. Par définition, les exploitations de subsistance ont tendance à produire un peu plus que les besoins immédiats des ménages, même lorsque le taux de production se rapproche du niveau escompté.

Dans les régions rurales éloignées, les importations de denrées alimentaires sont coûteuses en raison de la faiblesse des transports, de la limitation des quantités vendues (frais fixes élevés) et de l'absence de concurrence entre vendeurs de denrées alimentaires. À moins que les revenus soient élevés dans l'industrie des ressources, la part des denrées alimentaires dans les budgets des ménages peut être élevée même dans les périodes de conjoncture économique favorable. Lorsque les choix alimentaires sont limités, la malnutrition peut constituer un problème même si la nourriture suffit à répondre aux besoins caloriques. Dans les régions rurales éloignées, l'approvisionnement en denrées alimentaires peut constituer un défi, tout comme l'accès à la nourriture. En outre, comme ces régions sont faiblement peuplées et leurs habitants ont tendance à être politiquement marginalisés, ils ne représentent pas une priorité pour les autorités nationales lorsque des problèmes d'insécurité alimentaire émergent.

Établir un lien entre la sécurité alimentaire, le stade de développement et les différences territoriales

Étant donné que la sécurité alimentaire des ménages est explicitement liée aux revenus (OCDE, 2013b), par extension, le stade de développement d'un pays ou d'une région constituera une question importante dans le développement de réponses politiques de SAN appropriées. Pour les ménages pauvres, la consommation alimentaire représente environ la moitié de toutes les dépenses, ce qui les rend particulièrement sensibles à la hausse des prix. De plus, dans les zones rurales, de nombreux ménages souffrant d'insécurité alimentaire sont également impliqués dans l'agriculture : les marchés alimentaires jouent un double rôle en leur fournissant à la fois des revenus et des denrées alimentaires. Le processus de développement pour les pays implique souvent d'étendre le rôle des marchés et d'améliorer leur fonctionnement de plusieurs manières : améliorer les conditions institutionnelles du cadre (y compris le renforcement des droits de propriété et l'État de droit) et améliorer le fonctionnement des marchés, en renforçant la disponibilité des informations et en accroissant la concurrence. Ces développements, à leur tour, fournissent des signaux de prix prévisibles et efficaces et permettent au processus d'ajustement d'avoir lieu. De tels développements peuvent profiter à la fois aux ménages qui consomment et aux producteurs agricoles. Si de tels développements du marché sont limités ou faibles, alors les pays et les régions sont à leur tour susceptibles de connaître des taux plus élevés d'insécurité alimentaire et de malnutrition. La promotion du développement inclut le renforcement des réseaux de tous types entre les régions urbaines et rurales et le transfert de l'économie rurale et sa dépendance vis-à-vis de l'agriculture de subsistance, vers une gamme plus large de fonctions économiques fournissant des revenus plus élevés et plus stables aux ménages, ainsi qu'un accès plus important aux denrées alimentaires achetées. D'autres facteurs sociaux et culturels constituent également des causes importantes de l'insécurité alimentaire, en plus du rôle des marchés.

Il est important de reconnaître que l'insécurité alimentaire et la malnutrition constituent des problèmes dont l'ampleur et les conséquences varient grandement. C'est en raison de l'existence de tant de formes de SAN qu'elle demeure un problème dans tous les pays, quel que soit le degré de développement ou la taille du secteur agricole. Toutefois les formes spécifiques de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition peuvent varier systématiquement selon le stade de développement d'un pays et selon le type de région. De manière générale, la fréquence et l'intensité des pénuries alimentaires déclinent au fur et à mesure qu'un pays se développe. Cela témoigne du meilleur fonctionnement des marchés qui sont en mesure de transporter des denrées alimentaires d'une région à une autre et des niveaux de revenus plus élevés permettant aux familles d'acheter suffisamment de nourriture pour survivre. De la même manière, Sen est célèbre pour avoir dit que les famines – les formes les plus graves d'insécurité alimentaire – n'ont pas lieu dans les véritables démocraties (Sen, 1999). Son argument est que les gouvernements élus font face à des pressions électorales, y compris des critiques de la presse, les incitant à compenser les pénuries alimentaires.

Si la famine constitue la forme la plus grave d'insécurité alimentaire, la faim aiguë ou sévère constitue la seconde forme la plus importante. Même si elle ne menace pas directement la vie, la faim aiguë entraine des faiblesses pouvant entraver la capacité à travailler ou étudier, affecter le développement physique des enfants et accroitre les conséquences de différentes maladies. La faim aiguë est également accompagnée de malnutrition non seulement parce que la quantité de nourriture est inadéquate, mais parce que la composition de la nourriture disponible peut être déficiente en éléments spécifiques d'une alimentation correcte

La faim aiguë est étroitement associée aux faibles revenus, que ce soit sous la forme de revenu gagné, de la production agricole ou de l'auto-approvisionnement. La faim chronique a tendance à réduire le potentiel de revenus, car elle est invalidante et restreint la capacité de travailler.

La faim mineure ou chronique et la faim périodique demeurent relativement communes chez les pauvres de tous les pays, et plus encore lorsque les denrées alimentaires sont chères ou rares et lorsque les revenus sont faibles et que les taux d'emploi chutent en temps de crise économique. Ce qui les distingue est la durée. La faim chronique persiste durant une période prolongée, tandis que la faim périodique est épisodique et peut être causée par des pénuries alimentaires saisonnières, des périodes de chômage ou des hausses des prix des denrées alimentaires. En temps de faim périodique, les individus peuvent ne pas être en mesure de consommer toutes les calories nécessaires et auront probablement une alimentation déséquilibrée pouvant entrainer des effets néfastes pour la santé à long terme si la nourriture demeure insuffisante.

Pour finir, la malnutrition fait référence à une alimentation qui tout en fournissant des calories suffisantes pour la survie de l'homme n'apporte pas les nutriments et autres éléments pour répondre aux besoins humains. La malnutrition est de plus en plus associée à l'obésité. Elle peut refléter de mauvais choix alimentaires faits soit par nécessité (la catégorie d'aliments disponible est inadéquate, ou certaines denrées sont trop chères) ou refléter de mauvais choix par les individus (manque de compréhension ou absence de préoccupation concernant une alimentation équilibrée).

Au sein des pays de l'OCDE, la famine n'a pas constitué un problème ces dernières années. Il est rare qu'une faim sévère affecte une grande partie de la population des pays membres de l'OCDE. Toutefois, la faim chronique et la malnutrition y demeurent des problèmes significatifs. La famine constitue un phénomène rare dans la plupart des pays en développement, même ceux dont le revenu est faible. Lorsqu'une famine sévit dans le monde, elle résulte principalement d'un État défaillant dans lequel la guerre civile ou un autre conflit a détruit à la fois l'économie et la capacité des gouvernements à gérer d'importantes pénuries alimentaires (Gráda, 2010). Toutefois, la famine sévère demeure relativement commune dans de nombreux pays à faibles revenus, tout comme la faim chronique et épisodique et la malnutrition.

Les tableaux 1.4 et 1.5 apportent une perspective stylisée sur la manière dont les différentes formes d'insécurité alimentaire peuvent être associées aux trois types de régions standards de l'OCDE. Le tableau 1.3 examine une économie en développement à faible revenu dans laquelle il existe de réelles différences dans le degré de pénétration du marché et le rôle du revenu du marché entre les régions urbaines et les régions rurales plus éloignées. Le tableau 1.4 présente un pays typique à revenu élevé membre de l'OCDE dans lequel les forces du marché sont relativement puissantes partout, mais dans lequel les régions rurales continuent de faire face à des problèmes liés à la disponibilité et à l'accès à la nourriture en raison de la distance, de la densité et de l'absence de masse critique. Cela peut entrainer des économies locales plus tronquées, une plus grande vulnérabilité aux chocs des revenus et de l'emploi, un accès plus limité et coûteux aux services publics et des frais de transport plus importants.

Tableau 1.3. **Formes d'insécurité alimentaire dans les pays en développement à faible revenu**

Formes d'insécurité alimentaire	Type de région		
	Métropolitaine	**Adjacente**	**Éloignée**
Malnutrition	Commune dans les ménages à plus faibles revenus, que ce soit en raison de contraintes financières, de choix limité ou de mauvais choix nutritionnels	Très commune –le régime alimentaire peut être limité en qualité et en quantité en raison d'une forte dépendance à la nourriture produite localement	Très commune – le régime alimentaire peut être limité en qualité et en quantité en raison d'une forte dépendance à la nourriture produite localement
Faim mineure	Commune parmi les ménages les plus pauvres – à faible revenu	Commune parmi les plus pauvres – à faible revenu Les familles d'agriculteurs aux ressources limitées sont constamment exposées	Commune parmi les plus pauvres – à faible revenu Les familles d'agriculteurs aux ressources limitées sont constamment exposées
Faim sévère	Peut exister sur une base saisonnière ou en période de revenu faible	Peut exister sur une base saisonnière ou en période de revenu faible	Peut exister sur une base saisonnière ou en période de revenu faible La faim peut être exacerbée par de faibles liens avec le marché limitant les importations de denrées alimentaires
Famine	Extrêmement rare	Rare – principalement en raison de troubles civils	Moins rare, mais pas commune – en raison de troubles civils ou de catastrophe naturelle entravant les importations

Note : Les formes d'insécurité alimentaire décrites dans le tableau constituent des descriptions qualitatives basées sur la documentation existante et non des données statistiques.

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

La colonne « métropolitaine » du tableau 1.3 suggère que les formes les plus invalidantes de sécurité alimentaire – famine et faim aiguë et sévère – ne sont pas communes dans les grandes régions urbaines des pays à plus faible revenu. Cependant, les formes moins aiguës d'insécurité alimentaire – faim mineure ou chronique et malnutrition – sont communes auprès de la population urbaine plus pauvre. Dans les zones rurales adjacentes, le taux relativement élevé de connectivité avec l'économie de marché des régions urbaines proches et l'existence d'une bonne infrastructure de transport permet des importations de denrées alimentaires à presque toutes les périodes. Avec une économie locale relativement forte, la plupart des individus disposent d'un revenu gagné suffisant garantir la rareté de la faim, même s'il peut y avoir des intervalles significatifs de faim chronique si l'économie régionale décline. Dans les zones rurales éloignées, l'insécurité alimentaire peut être commune, y compris des périodes de faim aiguë. Cela traduit une faible économie rurale offrant une gamme étroite d'opportunités d'emploi et sujette à une importante instabilité des revenus. Lorsque les marchés de produits alimentaires, de l'emploi et d'autres biens sont limités dans leur portée et que l'infrastructure de transport est faible, les ménages deviennent isolés des mécanismes tampons et peuvent faire face à des périodes de faim et de longues périodes de malnutrition.

Tableau 1.4. **Formes d'insécurité alimentaire dans un pays développé à revenu élevé (OCDE)**

Formes d'insécurité alimentaire	Type de région		
	Métropolitaine	Adjacente	Éloignée
Malnutrition	Commune chez les pauvres– en raison de faibles revenus, absence de choix (déserts alimentaires) et mauvais choix	Commune chez les pauvres– en raison de faibles revenus, absence de choix (déserts alimentaires) et mauvais choix	en raison de faibles revenus, absence de choix (longue distance de transport) et mauvais choix
Faim mineure	Commune chez les plus pauvres– à faible revenu	Commune chez les très pauvres – les faibles revenus limitent les achats Les familles d'agricultures aux ressources limitées peuvent être exposées	Commune chez les plus pauvres– les faibles revenus limitent les achats Les familles d'agricultures aux ressources limitées peuvent être exposées
Faim sévère	Rare	Rare	Rare
Famine	Extrêmement rare	Extrêmement rare	Rare – générée politiquement

Note : Les formes d'insécurité alimentaire décrites dans le tableau constituent des descriptions qualitatives basées sur la documentation existante et non des données statistiques.

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

Les colonnes du tableau 1.4 correspondent aux colonnes du tableau 1.3, mais la différence principale est que l'incidence des différentes formes d'insécurité alimentaire est plus faible, en particulier concernant les régions rurales éloignées. Sans doute, le processus de développement économique implique une expansion de l'économie de marché et l'augmentation de l'accès à l'emploi et au revenu gagné qui permet constamment d'acheter des denrées alimentaires. La diversification des revenus, associée à d'autres aspects du développement, tels qu'une meilleure fourniture de services gouvernementaux (par ex. en termes de santé, d'éducation, de santé), constituent des éléments importants dans l'amélioration de la sécurité alimentaire (OCDE, 2013b). Dans le tableau 1.3, ces bénéfices ont été en place dans la plupart des ménages urbains, mais étaient limités aux régions rurales éloignées. Par contre, dans les pays membres de l'OCDE, l'intégration des marchés s'est largement produite dans toutes les régions : l'auto-approvisionnement joue un rôle mineur dans presque tous les ménages et la prévalence des marchés alimentaires fait de la restriction d'accès aux denrées alimentaires un problème de revenu et non de disponibilité. Les problèmes de sécurité alimentaire sont liés au niveau des revenus dans toutes les régions, non seulement pour les ménages individuels, mais également au niveau de la communauté.

L'éventail de produits alimentaires et le niveau des prix peuvent varier considérablement entre les communautés les plus riches et les plus pauvres. Dans les communautés riches, la présence de personnes ayant des revenus élevés entraine une plus grande concurrence parmi les détaillants alimentaires et donc un plus grand choix et des prix plus bas. Inversement, dans les communautés pauvres, les revenus faibles des ménages réduisent le nombre de fournisseurs de denrées alimentaires et des choix plus restreints à des prix élevés. Ce problème est exacerbé par l'importante part de revenu consacré à la nourriture dans les ménages à faible revenu et les besoins concurrents d'acheter de la nourriture et le paiement d'autres dépenses du ménage, telles que le loyer, les soins de santé et les frais de transport vers le lieu de travail.

Politiques intégrées en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle

Les politiques pour aborder les questions liées à la SAN dépendent fortement de la capacité à augmenter la disponibilité de denrées alimentaires produites localement, à encourager des liens plus forts pour importer des denrées alimentaires et d'accroitre les revenus afin de permettre un meilleur accès aux produits. Ces trois éléments peuvent être perçus comme des composantes d'une stratégie de développement économique plus vaste doté d'une dimension alimentaire explicite. Surtout, les principes de base pour la définition d'un programme de sécurité alimentaire territorial doivent suivre le cadre de la Nouvelle politique régionale de l'OCDE.

Pour les pays à revenu plus faible dans les deux types de régions rurales, l'augmentation de la disponibilité des denrées alimentaires produites localement peut engendrer des améliorations utiles en termes de disponibilité de la nourriture. Toutefois, le principal avantage de l'augmentation de l'approvisionnement en nourriture produite localement est qu'elle améliore les revenus des ménages agricoles et peut leur permettre de passer d'une agriculture de subsistance à une agriculture intégrée dans les marchés. Avec un meilleur revenu du marché, la famille dispose de plus de revenus pour acheter d'autres produits et services et faire face aux pénuries alimentaires saisonnières. De plus hauts niveaux de revenus agricoles permettent de s'étendre à d'autres secteurs, y compris le commerce de détail, les services et la production rurale et d'améliorer les flux commerciaux vers et hors de la région. En bref, impliquer davantage les agriculteurs dans l'économie de marché peut offrir à la fois des avantages sécuritaires et permettre d'atteindre les objectifs de développement rural plus larges.

Accroitre l'accès aux denrées alimentaires importées est vital pour tous les types de régions, étant donné qu'un plus large éventail de sources alimentaires offre à la fois une plus grande certitude que la nourriture sera obtenue et augmente la concurrence parmi les potentiels fournisseurs, pouvant entrainer des prix plus bas pour les denrées alimentaires importées. Pour les pauvres, les offres de denrées alimentaires moins chères offrent un avantage important étant donné qu'une part plus importante de leur revenu est consacrée à la nourriture. L'accès croissant aux produits alimentaires externes nécessite des améliorations des infrastructures de transport, le renforcement des relations externes de marché et améliorations des revenus locaux. Les améliorations de la connectivité physique peuvent réduire les coûts de transport des denrées alimentaires, ce qui réduit son prix local et peut également améliorer la réponse aux pénuries alimentaires, rendant inhabituelles les interruptions temporaires de l'approvisionnement. La création d'un réseau solide entre les fournisseurs alimentaires externes et les revendeurs locaux est également importante afin d'assurer un système réactif fonctionnant avec des prix efficients. Pour finir, des revenus locaux plus élevés sont nécessaires afin d'inciter à construire un système d'approvisionnement alimentaire ayant des liens étroits avec les marchés externes. Alors qu'il est possible de fournir une aide alimentaire d'urgence grâce aux ONG ou gouvernements dans les régions à faibles revenus, les commerçants n'auront aucune motivation pour mettre en place des marchés liés aux fournisseurs externes sans la possibilité de profiter de fortes ventes.

Des revenus plus élevés à la fois pour les producteurs et les autres résidents dans la région sont nécessaires pour lutter contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition sous toutes ses formes. Dans les économies de marché, la « demande effective » rationne les produits et services en faveur des personnes en mesure de les payer. Au fil du temps, les revenus plus élevés constituent des signaux pour accroitre l'approvisionnement en produits, y compris en nourriture, étant donné qu'ils entrainent des prix plus élevés, qui à

leur tour favorisent les décisions pour accroitre la production. Dans les régions urbaines en particulier, le principal facteur dans les problèmes liés à la SAN est le faible revenu limitant l'accès. Toutefois, dans les régions rurales, les faibles revenus entrainent non seulement une absence d'accès à la nourriture importée, mais, dans le cas des ménages agricoles, découragent l'investissement pouvant accroitre l'approvisionnement local en denrées alimentaires. Ainsi, il est clair que le meilleur moyen d'accroitre les revenus locaux et d'élargir les perspectives d'emploi, qu'il s'agisse d'une activité indépendante ou salariée. À cet égard, de vastes stratégies de développement rural liées aux stratégies de développement agricole peuvent, le cas échéant favoriser une meilleure sécurité alimentaire et améliorer la performance économique d'une région.

Le rôle de la politique : Vers une approche territoriale de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle

Ces dernières décennies, une meilleure sensibilisation aux changements affectant les économies émergentes et en développement et leurs régions rurales a conduit à de nouvelles tentatives de formulation de stratégies de développement plus efficaces. Une convergence claire se manifeste, dans laquelle des approches territoriales plus globales à la SAN et au développement rural occupent une place grandissante dans la discussion (Schejtman et Berdegué, 2008). Cette acceptation croissante des approches territoriales fondées sur le lieu peut être perçue comme une réponse à la reconnaissance croissante de la diversité de la SAN et des défis de la pauvreté sur le plan mondial, national et plus important encore, au sein des régions. Les politiques de développement doivent davantage prendre en compte les caractéristiques hétérogènes au sein des territoires et communautés. Cela implique la mobilisation du potentiel endogène local des lieux, acteurs et activités et d'établir des liens plus vastes et profonds au-delà des limites du système (Ambrosio-Albalá et Bastiaensen, 2010). Les approches territoriales placent le fonctionnement des institutions (formelles et informelles) au cœur des initiatives de développement et nécessitent une forte participation locale et une représentation dans le processus politique. Une forte coordination verticale et horizontale dans la formulation des priorités locales est ainsi nécessaire.

Cette nouvelle conjoncture nécessite des politiques multidimensionnelles, en particulier dans trois principaux domaines. Premièrement, la gestion de la SAN nécessite une approche abordant le terme de manière globale, prenant en compte les quatre dimensions de disponibilité, accès, utilisation et stabilité. Deuxièmement, il est nécessaire d'intégrer les agendas à la fois pour la compétitivité et l'inclusion sociale au niveau des régions économiques, afin de cibler ces problèmes de la manière la plus inclusive et la plus efficace possible. Troisièmement, ces politiques doivent être intégrées sur le plan spatial, permettant aux autorités infra nationales d'être proactives et d'élaborer des stratégies de développement, de manière à ne pas ignorer l'importance de la coordination à multiples niveaux et le rôle réglementaire des autorités.

En bref, il convient d'élargir la portée des stratégies contemporaines de développement économique au-delà de l'urbanisation afin d'inclure le développement économique local dans les régions rurales avec un accent particulier sur la compréhension des interconnexions entre les régions urbaines et rurales. L'une des principales vertus de l'approche territoriale au développement est qu'elle peut être appliquée sur presque tous les territoires, quelle que soit la condition initiale. Grâce à sa nature ascendante, elle peut générer des retombées sociales et économiques.

Les liens entre l'insécurité alimentaire et la malnutrition et les objectifs conventionnels de développement économique sont étroits et s'écoulent dans les deux sens. Une population souffrant d'insécurité alimentaire signifie une main d'œuvre qui n'est pas en mesure d'effectuer les tâches désignées et des enfants ayant des difficultés d'apprentissage. De même, en l'absence d'une économie locale forte et diversifiée avec d'excellentes liaisons avec les autres marchés, les populations locales auront des difficultés à acheter des denrées alimentaires. Dans de nombreux cas, il sera difficile de faire venir l'approvisionnement d'urgence en nourriture dans la région en raison de la faiblesse des liaisons de transport et des liens entre les marchés. En outre, les quatre principaux défis concernant la mise en œuvre d'une politique nuancée dans l'espace pour la lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition sont justement les défis liés aux efforts de mise en œuvre d'une politique régionale ascendante. Il est ainsi nécessaire d'identifier les obstacles locaux et les opportunités de croissance et d'impliquer la population en tant qu'acteurs clés dans le changement.

Tableau 1.5. **L'approche territoriale de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle**

	L'approche traditionnelle (ancienne) de la sécurité alimentaire et nutritionnelle	La « nouvelle approche territoriale de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle
Objectifs	Apporter de l'aide aux citoyens souffrant d'insécurité alimentaire et de malnutrition	Une solution de développement durable pour lutter contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition
Secteur clé ciblé	Accroitre la production alimentaire et la productivité de l'agriculture (petites exploitations)	Divers secteurs des économies rurales (à savoir tourisme rural, industrie, TIC, etc.)
Outils principaux	Subventions – (par ex. transferts conditionnels en espèces)	Investissements dans des opportunités de développement (mise en commun des connaissances, pilotage, complémentarités des politiques sociales et de compétitivité)
Acteurs clés	Administrations nationales et organismes donneurs	Tous les niveaux d'administration (national, régional et local), divers acteurs locaux (publics, privés, organisations non gouvernementales), coopération internationale
Axe géographique	Des zones urbaines et rurales font l'objet de différentes approches politiques, souvent déconnectées.	Identification et exploitation des atouts des relations entre zones urbaines et rurales

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

Références

Akpan, N.S. (2012), "Rural development in Nigeria: A review of pre- and post-independence practice", *Journal of Sociological Research*, Vol. 3/2, pp. 146-159, http://dx.doi.org/10.5296/jsr.v3i2.2302.

Alkire, S. et al. (2014), "Poverty in rural and urban areas: Direct comparisons using the global MPI 2014", *OPHI Brief*, No. 24, Oxford Poverty & Human Development Initiative, Oxford, www.ophi.org.uk/poverty-in-rural-and-urban-areas.

Alvergne, C. (2008), "Le défi des territoires : Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre", Karthala, Paris.

Ambrosio-Albalá, M. et J. Bastiaensen (2010), "The new territorial paradigm of rural development: Theoretical foundations from systems and institutional theories", *IOB Discussion Paper 2010-02*, Université d'Antwerp, Belgium, disponible sur : www.ua.ac.be/objs/00251118.pdf.

Anríquez, G. et R. López (2007), "Agricultural growth and poverty in an archetypical middle-income country: Chile 1987-2003", *Agricultural Economics*, Vol. 36/2, pp. 191-202, http://dx.doi.org/10.1111/j.1574-0862.2007.00198.x.

Anríquez, G. et K. Stamoulis (2007), "Rural development and poverty reduction: Is agriculture still the key?", *ESA Working Paper*, No. 07-02, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, disponible sur : www.fao.org/3/a-ah885e.pdf.

Babatunde, R.O. et M. Qaim (2010), "Impacts of off-farm income on food security and nutrition in Nigeria", *Food Policy*, Vol. 35/4, pp. 303 to 311, http://dx.doi.org/10.1016/j.foodpol.2010.01.006.

BAD/OCDE/PNUD (2015), *African Economic Outlook 2015: Regional Development and Spatial Inclusion*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2015-en.

Banque mondiale (2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Banque mondiale, Washington, disponible sur : https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991.

Banque mondiale (2007), *World Development Report 2008: Agriculture for Development*, Banque mondiale, Washington, disponible sur : https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5990.

Barca, F. (2009), "An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations", rapport indépendant établi à la demande de Danuta Hübner, commissaire à la politique régionale, disponible sur : www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf.

Barca, F., P. McCann et A. Rodríguez-Pose (2012), "The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches", *Journal of Regional Science*, Vol. 52/1, pp. 134-152, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x.

Bardhan, P. et D. Mookherjee (2006), "Decentralization, corruption, and government accountability", Chapter 6 in: Rose-Ackerman, S. (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, pp. 161-188.

Barrett, C.B., T. Reardon et P. Webb (2001), "Nonfarm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa: Concepts, dynamics, and policy implications", *Food Policy*, Vol. 26/4, pp. 315-331, http://dx.doi.org/10.1016/S0306-9192(01)00014-8.

Bebbington, A., R. Abramovay et M. Chiriboga (2008), "Social movements and the dynamics of rural territorial development in Latin America", *World Development*, Vol. 36/12, "Special Section: Social Movements and the Dynamics of Rural Development in Latin America", pp. 2 874-2 887, http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.11.017.

Berdegué, J.A. et al. (2000), "Policies to promote non-farm rural employment in Latin America", *Natural Resource Perspectives*, No. 55, juin, ODI, disponible sur : www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1953.pdf.

Bezemer, D. et D. Headey (2008), "Agriculture, development, and urban bias", *World Development*, Vol. 36/8, pp. 1 342-1 364, http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.07.001.

Bommarco, R., D. Kleijn et S.G. Potts (2013), "Ecological intensification: Harnessing ecosystem services for food security", *Trends in Ecology and Evolution*, Vol. 28/4, pp. 230-238, http://dx.doi.org/10.1016/j.tree.2012.10.012.

Brenner, N. (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, Royaume Uni.

Brooks, J., D. Cervantes-Godoy et E. Jonasson (2009), "Strategies for smallholders in developing countries: Commercialisation, diversification and exit", European Association of Agricultural Economists 111th seminar, "Small Farms: Decline or Persistence", 26-27 juin, Université de Kent, Canterbury, Royaume Uni, disponible sur : http://purl.umn.edu/52867.

Bryceson, D.F. (2002), "The scramble in Africa: Reorienting rural livelihoods", *World Development*, Vol. 30/5, pp. 725-739, http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00006-2.

Byerlee, D., A. de Janvry et E. Sadoulet (2009), "Agriculture for development: Toward a new paradigm", *Annual Review of Resource Economics*, Vol. 1/1, pp. 15-31, http://dx.doi.org/10.1146/annurev.resource.050708.144239.

CFS (2012), "Coming to terms with terminology", Committee on World Food Security, 39ème Session, 15-20 octobre, Rome, disponible sur : www.fao.org/fsnforum/sites/default/files/file/Terminology/MD776(CFS___Coming_to_terms_with_Terminology).pdf.

Chang, H.H. et M. Mishra (2008), "Impact of off-farm labor supply on food expenditures of the farm household", *Food Policy*, Vol. 33/6, pp. 657-664, http://dx.doi.org/10.1016/j.foodpol.2008.02.002.

Charbit, C. et M. Michalun (2009), "Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government", *OECD Working Papers on Public Governance* No. 14, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/221253707200.

Chawanote, C. et C.B. Barrett (2011), "Rural non-farm dynamics: Occupational ladders and earnings mobility in Thailand", réunion annuelle de l'Agricultural and Applied Economics Association, 24-26 juillet 2011, Pittsburgh, Pennsylvanie, http://purl.umn.edu/103879.

Christiaensen, L., L. Demery et J. Kuhl (2011), "The (evolving) role of agriculture in poverty reduction: An empirical perspective", *Journal of Development Economics*, Vol. 96/2, pp. 239-254.

Cistulli, V. et al. (2014), "Addressing food security and nutrition by means of a territorial approach", *Food Security*, Vol. 6/6, pp. 879-894, http://dx.doi.org/10.1007/s12571-014-0395-8.

De Ferranti, D.M. et al. (2005), *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*, Banque mondiale, Washington, DC, disponible sur : https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7328/32333.pdf;jsessionid=C25602BCCCF171AE857017211DE3FF01?sequence=1.

De Janvry, A. et E. Sadoulet (2001), "Income strategies among rural households in Mexico: The role of off-farm activities", *World Development*, Vol. 29/3, pp. 467-480, http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X(00)00113-3.

De Luca, L. et al. (2012), *Unleashing the Potential for Rural Development through Decent Work: Building on the ILO Rural Work Legacy 1970s-2011*, Organisation Internationale du Travail, Genève, disponible sur : www.ilo.org/employment/units/rural-development/WCMS_176668/lang--en/index.htm.

Dercon, S. (2009), "Rural poverty: Old challenges in new contexts", *The World Bank Research Observer*, Vol. 24/1, pp. 1-28, disponible sur : http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1093/wbro/lkp003?journalCode=wbro.

Dercon, S. et J. Hoddinot (2005), "Livelihoods, growth, and links to market towns in 15 Ethiopian villages", *FCND Discussion Paper*, No. 194, International Food Policy Research Institute, Washington, disponible sur : http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/62391.

Dirven, M. (2011), "Non-farm rural employment and rural poverty reduction: What we know in Latin America in 2010", document présenté lors de la Conférence du Fonds international pour le développement agricole sur les nouvelles orientations pour l'agriculture familiale, disponible sur : www.ifad.org/documents/10180/3ce3eed2-8aa4-45b6-b878-fd8e8d934a6c.

Duranton, G. et D. Puga (2004), "Micro-foundations of urban agglomeration economies", Chapter 48 in: *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4, pp. 2 063-2 117.

Duranton, G. et D. Puga (2000), "Diversity and specialisation in cities: Why, where and when does it matter?", *Urban Studies*, Vol. 37/3, pp. 533-555.

Ellis, F. et S. Biggs (2002), "Evolving themes in rural development 1950s-2000s", *Development Policy Review*, Special Issue: Rethinking Rural Development, Vol. 19/4, pp. 437-448, http://dx.doi.org/10.1111/1467-7679.00143.

Ezcurra, R. et A. Rodríguez-Pose (2013), "Does economic globalization affect regional inequality? A cross-country analysis", *World Development*, Vol. 52, pp. 92-103, http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.07.002.

Faiguenbaum, S., J.A. Berdegué et T. Reardon (2002), "The rapid rise of supermarkets in Chile and its effects on the dairy, vegetable and beef chains", *Development Policy Review*, Vol. 20/4, Special Issue: Supermarkets and Agrifood Systems: Latin American Challenges, pp. 459-471, http://dx.doi.org/10.1111/1467-7679.00183.

FAO (2013), "Our priorities: The FAO strategic objectives", Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, disponible sur : www.fao.org/docrep/018/mi317e/mi317e.pdf.

FAO (2012a), The State of Food Insecurity in the World 2012: Economic Growth is Necessary but not Sufficient to Accelerate Reduction of Hunger and Malnutrition, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, disponible sur : www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e.pdf.

FAO (2012b), Proceedings: International Scientific Symposium on Food and Nutrition Security information: From Valid Measurement to Effective Decision Making, 17-19 janvier 2012, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, disponible sur : www.fao.org/docrep/017/i3244e/i3244e.pdf.

FAO (2010), *The State of Food Insecurity in the World: Addressing Food Insecurity in Protracted Crises*, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, disponible sur : www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf.

FAO (2006), "Food security", *Policy Brief*, juin, Issue 2, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, disponible sur : www.fao.org/forestry/13128-0e6f36f27e0091055bec28ebe830f46b3.pdf.

FAO, IFAD et PAM (2015), *The State of Food Insecurity in the World 2015: Meeting the 2015 International Hunger Targets: Taking Stock of Uneven Progress*, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, disponible sur : www.fao.org/3/a-i4646e.pdf.

Frenken, K., F. Van Oort et T. Verburg (2007), "Related variety, unrelated variety and regional economic growth", *Regional Studies*, Vol. 41/5, pp. 685-697.

Freudenburg, W.R. (1992), "Addictive economies: Extractive industries and vulnerable localities in a changing world economy", *Rural Sociology*, Vol. 57/3, pp. 305-332, http://dx.doi.org/10.1111/j.1549-0831.1992.tb00467.x.

Gennaioli, N. et al. (2014), "Growth in regions", *Journal of Economic Growth*, Vol. 19/3, pp. 259-309, http://dx.doi.org/10.1007/s10887-014-9105-9.

Glaeser, E.L. (1999), "Learning in cities", *Journal of Urban Economics*, Vol. 46/2, pp. 254-277.

Gráda, C.Ó. (2011), "Famines past, famine's future", *Development and Change*, Vol. 42/1, pp. 49-69.

Grassini, P., K.M. Eskridge et K.G. Cassman (2013), "Distinguishing between yield advances and yield plateaus in historical crop production trends", *Nature Communications*, Vol. 4, pp. 2 918-2 928, http://dx.doi.org/10.1038/ncomms3918.

Gutman, G.E. (1999), "Desregulación, apertura commercial y reestructuracion industrial: La industria lacteal en argentina en la decada de los noventa", in: *La desregulación de los mercados: Paradigmas e inequidades de las politicas del neoliberalismo*, édité par D. Aspiazu, G.E.

Haggblade, S., P. Hazell et T. Reardon (eds.) (2007), *Transforming the Rural Non-Farm Economy*, John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.

Harrison, A. (2006), "Globalization and poverty", *NBER Working Paper*, No. 12 347, http://dx.doi.org/10.3386/w12347.

Hazell, P. (2007), "Transformations in agriculture and their implications for rural development", *Journal of Agricultural and Development Economics*, Vol. 4/1, pp. 47-65.

Hazell, P. et S. Wood (2008), "Drivers of change in global agriculture", *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, Vol. 363/1 491, pp. 495-515, http://dx.doi.org/10.1098/rstb.2007.2166.

Hazell, P. et al. (2010), "The future of small farms: Trajectories and policy priorities", *World Development*, Vol. 38/10, pp. 1 349-1 361, http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.06.012.

Hewings, G. (2004), "Overview of regional development issues", document présenté lors de la 10ème conférence annuelle de la Banque mondiale sur le développement en Amérique latine et dans les Caraïbes, San José, Costa Rica.

Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, Connecticut.

IFAD (2010), *Rural Poverty Report 2011*, Fonds international de développement agricole, Rome, disponible sur : www.ifad.org/documents/10180/c47f2607-3fb9-4736-8e6a-a7ccf3dc7c5b.

Imai, K.S., R. Gaiha et G. Thapa (2012), "Does non-farm sector employment reduce rural poverty and vulnerability? Evidence from Vietnam and India", *Economics Discussion Paper Series*, EDP-1226, Université de Manchester.

Ivanic, M., W. Martin et H. Zaman (2012), "Estimating the short-run poverty impacts of the 2010-11 surge in food prices", *World Development*, Vol. 40/11, pp. 2 302-2 317.

Jerve, A.M. (2001), "Rural-urban linkages and poverty analysis", Chapitre 4 dans : PNUD (eds.), *Choices for the Poor: Lessons from National Poverty Strategies*, CMI/PNUD, New York.

Justino, P., J. Litchfield et Y. Niimi (2004), "Multidimensional inequality: An empirical application to Brazil", *PRUS Working Paper*, No. 24, Unité de recherche sur la pauvreté au Sussex, Département d'économie, Université du Sussex, Brighton, Royaume Uni, https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=wp23.pdf&site=260.

Kaur, S. et al. (2011), "Prospects of non-farm employment and welfare in rural areas", *Handbook of South Asian Economics*, Routledge, Londres et New York.

Kraybill, D. et M. Kilkenny (2003), "Economic rationales for and against place-based policies", Réunion annuelle de l'AAEA-RSS, Montréal, pp. 27-30.

Lal, R. (2004), "Soil carbon sequestration impacts on global climate change and food security", *Science*, Vol. 304/5 677, pp. 1 623-1 627, http://dx.doi.org/10.1126/science.1097396.

Lanjouw, P. (2001), "Nonfarm employment and poverty in rural El Salvador", *World Development*, Vol. 29, No. 3, pp. 529-547.

Lanjouw, J. et P. Lanjouw (2001), "The rural non-farm sector: Issues and evidence from developing countries", *Agricultural Economics*, Vol. 26/1, pp. 1-23, http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1574-0862.2001.tb00051.x/abstract.

Lewis, W.A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", *The Manchester School*, Vol. 22/2, pp. 139-191, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9957.1954.tb00021.x.

Lohmann, C. et I. Liefner (2009), "Location, non-agricultural employment, and vulnerability to poverty in rural Thailand", *Erdkunde*, Vol. 63/2, pp. 141-160, www.jstor.org/stable/25648199.

Mansuri, G. et V. Rao (2004), "Community-based and-driven development: A critical review", *The World Bank Research Observer*, Vol. 19/1, pp. 1-39.

Marta, S. (2013), "Innovative regional development theories and policies for food and nutrition security", *Quaderni del Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali (DISCE)*, No. 1 392.

Mazoyer, M. et L. Roudart (2006), A History of World Agriculture: From the Neolithic Age to the Current Crisis, Earthscan, Londres.

McCann, P. (2008), "Globalization and economic geography: The world is curved, not flat", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 1/3, pp. 351-370, http://dx.doi.org/10.1093/cjres/rsn002.

McCann, P. et A. Rodríguez-Pose (2011), "Why and when development policy should be place-based", *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-16-en.

McGuire, J.W. (2011), "Social policies in Latin America: Causes, characteristics, and consequences", *ACSPL Working Paper Series*, Vol. 1, Article 1, pp. 1-53, http://wesscholar.wesleyan.edu/wps/vol1/iss1/1.

Meso, P. et al. (2006), "Information infrastructure, governance, and socio-economic development in developing countries", *European Journal of Information Systems*, Vol. 18/1, pp. 52-65, http://dx.Doi.org/10.1057/ejis.2008.56.

Misselhorn, A. et al. (2012), "A vision for attaining food security", *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Vol. 4/1, pp. 7-17, http://dx.doi.org/10.1016/j.cosust.2012.01.008.

Myrdal (1957), *Rich Lands and Poor*, monograph.

Nel, E. (2004), "Local development initiatives: A new development paradigm for urban areas an assessment with reference to Stutterheim", *Development Southern Africa*, Vol. 11/3, pp. 363-378.

North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Royaume Uni.

OCDE (à paraitre *a*), *Better Policies for Development*, Editions OCDE, Paris.

OCDE (à paraitre *b*), *OECD Regional Outlook 2016*, Editions OCDE, Paris.

OCDE (à paraitre *c*), *OECD Territorial Review of Peru 2016*, Editions OCDE, Paris.

OCDE (2016), *A New Rural Development Paradigm for the 21st Century: A Toolkit for Developing Countries*, Etudes du Centre de Développement, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252271-en.

OCDE (2015), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en.

OCDE (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en.

OCDE (2013a), *Rural-Urban Partnerships An Integrated Approach to Economic Development*, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en.

OCDE (2013b), *Global Food Security: Challenges for the Food and Agricultural System*, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264195363-en.

OCDE (2011), W*ater Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*, Etudes de l'OCDE sur l'eau, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264119284-en.

OCDE (2010), "Agricultural policies and rural development: A synthesis of recent OECD work", OCDE, Paris, disponible sur : www.oecd.org/agriculture/44561502.pdf.

OCDE (2009a), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en.

OCDE (2009b), *OECD Economic Outlook*, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2008-sup2-en.

OCDE (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264023918-en.

OCDE et FAO (2010), *OECD-FAO Agricultural Outlook* 2010-2019, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2010-en.

Olinto, P. et al. (2013), "The state of the poor: Where are the poor, where is extreme poverty harder to end, and what is the current profile of the world's poor?, *Economic Premise*, No. 125, Banque mondiale, Washington, disponible sur : http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP125.pdf.

ONU (2013), "Millennium Development Goals fast sheet", Nations Unies, disponible sur: www.un.org/millenniumgoals.

Osmani, S.R. (2005), "The impact of globalization on poverty in Bangladesh", *Policy Integration Department Working Paper*, No. 65, Organisation Internationale du Travail, Genève, disponible sur : www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_079177.pdf.

Ostry, J.D., A. Berg et C.G. Tsangarides (2014), "Redistribution, inequality, and growth", *IMF Staff Discussion Notes*, International Monetary Fund, Washington, DC, disponible sur : www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf.

Parkinson, M. et al. (2012), "Second-tier cities in Europe: In an age of austerity, why invest beyond the capitals?", Liverpool John Moores University, Liverpool, Royaume Uni.

Partridge, M.D. et D.S. Rickman (2008), "Place-based policy and rural poverty: Insights from the urban spatial mismatch literature", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 1/1, pp. 131-156, http://dx.doi.org/10.1093/cjres/rsm005.

Peck, J. et E. Sheppard (2010), "Worlds apart? Engaging with the World Development Report 2009: Reshaping economic geography", *Economic Geography*, Vol. 86/4, pp. 331-340, http://dx.doi.org/10.1111/j.1944-8287.2010.01093.x.

Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Pingali, P., K. Stamoulis et R. Stringer (2006), "Eradicating extreme poverty and hunger: Towards a coherent policy agenda", *Document de travail de l'ESA*, No. 06-01, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.

Pinstrup-Andersen, P. (2009), "Food security: Definition and measurement", *Food Security*, Vol. 1/1, pp. 5-7, http://dx.doi.org/10.1007/s12571-008-0002-y.

Pisani, E. et G. Franceschelli (2011), "Territorial approaches for rural development in Latin America: A case study in Chile", *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias*, Université nationale de Cuyo, Vol. 43/1, pp. 201-218, http://revista.fca.uncu.edu.ar/images/stories/pdfs/2011-01/T43_14_Pisani.pdf.

PNUD (2015), *2014 Human Development Report: Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, Human Development Report, Programme des Nations Unies pour le Développement, New York, disponible sur: http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2014.

Porter, M.E. (2000), "Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy", *Economic Development Quarterly*, Vol. 14/1, pp. 15-34, http://dx.doi.org/10.1177/089124240001400105.

Pretty, J. (2008), "Agricultural sustainability: Concepts, principles and evidence", *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, Vol. 363/1 491, pp. 447-465, http://dx.doi.org/10.1098/rstb.2007.2163.

Ravallion, M., S. Chen et P. Sangraula (2007), "New evidence on the urbanization of global poverty", *Population and Development Review*, Vol. 33/4, pp. 667-702, http://dx.doi.org/10.1111/j.1728-4457.2007.00193.x.

Reardon, T. et C.P. Timmer (2007), "Transformation of markets for agricultural output in developing countries since 1950: How has thinking changed?", Chapitre 55 dans : *Handbook of Agricultural Economics: Agricultural Development: Farmers, Farm Production and Farm Markets*, Vol. 3, pp. 2 807-2 855, http://dx.doi.org/10.1016/S1574-0072(06)03055-6.

Reardon, T., K. Stamoulis et P. Pingali (2007), "Rural nonfarm employment in developing countries in an era of globalization", *Agricultural Economics*, Vol. 37, Supplement s1, pp. 173-184, http://dx.doi.org/10.1111/j.1574-0862.2007.00243.x.

Reddy, D.N. et al. (2013), "Rural non-farm employment and rural transformation in India", International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics, *Working Paper Series No. 57*, Telangana, India.

Reimer, B. et S. Markey (2008), "Place-based policy: A rural perspective", Human Resources and Social Development Canada, Ottawa, Ontario.

Rigg, J. (2006), "Land, farming, livelihoods, and poverty: Rethinking the links in the rural south", *World Development*, Vol. 34/1, pp. 180-202, http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.07.015.

Riley, L. et A. Legwegoh (2014), "Comparative urban food geographies in Blantyre and Gaborone", *African Geographical Review*, Vol. 33/1, pp. 52-66, http://dx.doi.org/10.1080/19376812.2013.805148.

Rodríguez-Pose, A. (2013), "Do institutions matter for regional development?", *Regional Studies*, Vol. 47/7, Special Issue: Theme Issue: Regions as Knowledge and Innovative Hubs, pp. 1 034-1 047, http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2012.748978.

Rodríguez-Pose, A. (2012), "Trade and regional inequality", *Economic Geography*, Vol. 88/2, pp. 109-136, http://dx.doi.org/10.1111/j.1944-8287.2012.01147.x.

Rodríguez-Pose, A. (2010), "Economic geographers and the limelight: The reaction to the World Development Report 2009", *Economic Geography*, Vol. 86/4, pp. 361-370, http://dx.doi.org/10.1111/j.1944-8287.2010.01094.x.

Rodríguez-Pose, A. et D. Hardy (2015), "Addressing poverty and inequality in the rural economy from a global perspective", *Applied Geography*, Vol. 61, pp. 11-23, http://dx.doi.org/10.1016/j.apgeog.2015.02.005.

Rodríguez-Pose, A. et S.A.R. Tijmstra (2007), "Local economic development in sub-Saharan Africa", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 25/4, pp. 516-536, http://dx.doi.org/10.1068/c5p.

Rodrik, D., A. Subramanian et F. Trebbi (2004), "Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development", *Journal of Economic Growth*, Vol. 9/2, pp. 131-165, http://dx.doi.org/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85.

Rojas-Caldelas, R. et al. (2010), "Approaches to analysing the rural-urban interface: Comprehensive development views from town and countryside", in: *The Sustainable City VI: Urban Regeneration and Sustainability*, WIT Press, Royaume Uni, pp. 359-370.

Sankhe, S. et al. (2010), *India's Urban Awakening: Building Inclusive Cities, Sustaining Economic Growth*, McKinsey Global Institute, Delhi, disponible sur : www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/urban-awakening-in-india.

Saxena, N.C. (2003), "The rural non-farm economy in India: Some policy issues", Rural Non-Farm Economy and Livelihood Enhancement, DFID-World Bank Collaborative Research Project, *National Resource Institute Report No. 2 752*, Natural Resources Institute, disponible sur : http://projects.nri.org/rnfe/pub/papers/2752.pdf.

Schejtman, A. et J. Berdegué (2008), "Towards a territorial approach for rural development", *IPPG Discussion Paper Series*, No. 17, disponible sur : www.ippg.org.uk/papers/dp17.pdf.

Scoones, I. (2009), "Livelihoods perspectives and rural development", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 36/1, pp. 171-196, http://dx.doi.org/10.1080/03066150902820503.

Scott, A.J. (2002), "Regional push: Towards a geography of development and growth in low- and middle-income countries", *Third World Quarterly*, Vol. 23/1, pp. 137-161, http://dx.doi.org/10.1080/01436590220108216.

Sen, A. (1999), "Democracy as a universal value", *Journal of Democracy*, Vol. 10/3, pp. 3-17.

Shi, X, N. Heerink et F. Qu (2007), "Choices between different off-farm employment sub-categories: An empirical analysis for Jiangxi Province, China", *China Economic Review*, Vol. 18/4, pp. 438-455, http://dx.doi.org/10.1016/j.chieco.2006.08.001.

Singh, I. (1990), *The Great Ascent: The Rural Poor in South Asia*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.

Storper, M. et A.J. Venables (2004), "Buzz: Face-to-face contact and the urban economy", *Journal of Economic Geography*, Vol. 4/4, pp. 351-370, http://dx.doi.org/10.1093/jnlecg/lbh027.

Tabellini, G. (2010), "Culture and institutions: Economic development in the regions of Europe", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 8/4, pp. 677-716, http://dx.doi.org/10.1111/j.1542-4774.2010.tb00537.x.

Thirtle, C., L. Lin et J. Piesse (2003), "The impact of research-led agricultural productivity growth on poverty reduction in Africa, Asia, and Latin America", *World Development*, Vol. 31/12, pp. 1 959-1 975, http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.07.001 .

Tilman, D. et al. (2011), "Global food demand and the sustainable intensification of agriculture", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 108/50, pp. 20 260-20 264, http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1116437108.

Tomaney, J., A. Pike et A. Rodríguez-Pose (2010), "Local and regional development in times of crisis", *Environment and Planning A*, Vol. 42/4, pp. 771-779, http://dx.doi.org/10.1068/a43101.

UCFA (2010), "Updated comprehensive framework for action", Equipe spéciale de haut-niveau du Secrétaire général des Nations Unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, septembre, disponible sur : www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/UCFA_Final.pdf.

UNCTAD (2015), *The Least Developed Countries Report 2015: Transforming Rural Economies*, Conférence desNations Unies sur le commerce et le développement Nations, http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1393.

Valdés, A. et W. Foster (2010), "Reflections on the role of agriculture in pro-poor growth", *World Development*, Vol. 38/10, pp. 1 362-1 374.

Valdés, A., W. Foster et K. Wye (2005), "Reflections on the role of agriculture in pro-poor growth", document préparé pour l'atelier de recherche: L'avenir des petites exploitations (*The future of small farms*), Wye College, Kent.

Van der Ploeg, J.D. et al. (2000), "Rural development: From practices and policies towards theory", *Sociologia Ruralis*, Vol. 40/4, pp. 391-408, http://dx.doi.org/10.1111/1467-9523.00156.

Chapitre 2

Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas du Cambodge

Le Gouvernement royal du Cambodge s'engage à améliorer la situation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) dans le pays et il a mis en place divers mécanismes politiques pour gérer son caractère multidimensionnel. La mise en œuvre a posé certains problèmes, notamment pour faire en sorte que toutes les régions et provinces bénéficient, à part égale des progrès accomplis jusqu'ici. Au vu de la situation actuelle, les résultats de la SAN varient selon les régions et provinces et la capacité à gérer les disparités territoriales est entravée par les défauts et manques de coordination entre les différents niveaux du gouvernement ainsi qu'entre les nombreuses organisations de développement et organisations non gouvernementales présentes dans le pays. L'adoption d'une approche territoriale contribuerait à garantir la mise en œuvre effective des politiques là où elles sont le plus utiles et à établir un lien entre les politiques et programmes afin d'éviter la fragmentation et la duplication des efforts.

Principales constatations

L'adoption d'une approche territoriale est probablement un moyen efficace pour promouvoir une répartition géographique plus équilibrée des bénéfices de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN). Le Cambodge a enregistré une croissance économique considérable entre le milieu des années 1990 et 2007. Les niveaux de pauvreté sont cependant restés élevés, en particulier dans les zones rurales. En outre, il existe des différences territoriales considérables en termes de prévalence des problèmes liés à la SAN.

Par exemple, le Gouvernement royal du Cambodge a accordé la priorité à la SAN, en l'intégrant aux Objectifs du Millénaire pour le développement du Cambodge. La création du Conseil pour l'agriculture et le développement rural et le Groupe de travail technique pour la protection sociale et la sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi que la formulation de la Stratégie nationale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (2014-2018) reflètent l'engagement du gouvernement à résoudre les problèmes de SAN.

La mise en œuvre des stratégies de SAN se heurte, dans la pratique, à plusieurs obstacles, notamment les contraintes des capacités et les défauts et manques de coordination entre les différents niveaux du gouvernement. Une approche territoriale garantirait que les interventions de la SAN soient fournies au niveau infranational et tiennent compte des conditions locales, favoriserait la conception d'approches globales et intégrées, améliorerait la coordination entre les différentes parties prenantes et encouragerait les synergies entre les initiatives SAN et les autres interventions de développement.

Le problème de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Cambodge

La situation globale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Cambodge s'améliore.

Le Gouvernement royal du Cambodge emploie une définition multidimensionnelle de la SAN qui est fondée sur quatre piliers principaux : disponibilité, accès, usage/utilisation et stabilité. La Stratégie nationale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (2014-2018) a été développée conformément à cette approche et affirme clairement que « d'ici 2018, les Cambodgiens auront amélioré sensiblement l'accès physique, social et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive afin de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires et d'optimiser l'utilisation de cette nourriture pour mener une vie productive et saine ». Cette stratégie repose sur une analyse approfondie visant à contextualiser et justifier les politiques de SAN.

Selon une récente évaluation du Ministère de l'Agriculture, des forêts et de la pêche, le Cambodge a atteint la sécurité alimentaire nationale, du moins en termes de disponibilité et, depuis 1995, le pays produit des quantités de riz qui égalent ou dépassent la demande intérieure (c'est-à-dire la consommation). Le Cambodge produit des excédents importants de riz chaque année et il fait désormais partie des plus gros exportateurs de riz au monde : sa production excédentaire de riz est passée de 2,5 tonnes en 2010 à environ 3 millions de tonnes en 2013 et 2014 (Ministère de l'Agriculture, des forêts et de la pêche, 2015). Au niveau infranational, la majorité des 25 provinces du Cambodge et leurs capitales ont enregistré des niveaux de production de riz positifs en 2012, 2013 et 2014. Les seules provinces qui n'y sont pas parvenues sont les trois provinces les moins axées sur l'agriculture : Phnom Penh, Kaoh Kong et Preah Sihanouk.

Malgré ce succès, les avantages de la production rizicole ne sont pas répartis uniformément au niveau infranational. L'inégalité est prononcée dans les régions rurales dans lesquelles la plupart des individus sont de petits exploitants agricoles disposant de surfaces de production agricole limitées.

Le Cambodge est également actif dans d'autres types de production agricole. Il a le potentiel pour produire des fruits et des légumes mais, dans la pratique, sa capacité à la faire a été freinée, entre autres, par des infrastructures inadaptées et son incapacité en résultant à produire des produits périssables. Les conséquences de cette situation sont de deux ordres : 1) Le Cambodge importe de grandes quantités de fruits et légumes (70 % de l'approvisionnement) (CADR, 2014a) et 2) les Cambodgiens consomment des quantités insuffisantes de fruits et légumes.[1] En revanche, le secteur de l'élevage est plus développé au Cambodge. Les secteurs de la production de volailles et de porc se sont particulièrement bien portés au cours des dernières années. Le secteur de l'élevage a largement profité à la fois des services techniques gouvernementaux et des formations et connaissances dispensées aux agriculteurs. La pêche et la récolte de produits forestiers non ligneux contribuent également à la production agricole du Cambodge.

La production de cultures spéciales et industrielles par les exploitations de petite, moyenne et grande taille a également augmenté au cours des dernières années. Entre 2009 et 2014, le nombre d'hectares cultivés pour la production de cultures spéciales et industrielles est passé de 669 990 à 953 597 hectares.

Le revenu par habitant du Cambodge est passé de 248 USD à 1119 USD entre 1994 et 2015. Cette augmentation notable du produit intérieur brut (PIB) par habitant a renforcé le pouvoir d'achat net moyen des Cambodgiens et a amélioré l'accès des ménages cambodgiens à l'alimentation. La croissance économique du Cambodge est plus directement imputable à la reprise des secteurs de la construction et du tourisme, à l'augmentation de l'exportation des produits agricoles et aux exportations de vêtements. Il n'est pas surprenant que le pays ait subi les conséquences de la crise financière mondiale. L'économie s'est toutefois redressée et l'évolution de la croissance économique a repris son rythme antérieur à la crise. La croissance économique a été accompagnée par une diminution significative de la pauvreté. En 2013, 18,8 % de la population vivait au-dessous du seuil national de pauvreté. Cela étant, près de 3 millions de Cambodgiens vivent encore dans la pauvreté dont 90 % à la campagne (Banque mondiale, 2015). En outre, 8,1 millions de personnes restent considérées comme « presque pauvres » (c'est-à-dire qu'elles se situent juste au-dessus du seuil de pauvreté) et risquent, par conséquent, de basculer dans la pauvreté. Si des progrès considérables ont été accomplis en matière de diminution de la pauvreté, il reste beaucoup à faire.

Les prix des denrées alimentaires ont fluctué considérablement au cours des dernières années. La crise internationale des prix des produits alimentaire a atteint son paroxysme en 2008. Les prix des denrées alimentaire et du riz ont baissé en 2009 avant de remonter en 2011. Ils ont diminué régulièrement au cours des années qui ont suivi. Les prix à la consommation locaux et les indices de prix alimentaires au Cambodge observent cependant une tendance à la hausse[2]. En outre, le rapport entre les prix alimentaires et les prix non alimentaires, un indicateur du pouvoir d'achat alimentaire des ménages, a augmenté de 22 % pendant la période comprise entre la crise des prix alimentaires et 2011 (CADR, 2014a). Cette baisse du pouvoir d'achat représente un obstacle particulièrement important pour les ménages ruraux. La plupart des ménages ruraux sont des acheteurs nets de produits alimentaires et ils consacrent, par conséquent, la majeure partie des revenus du ménage à l'alimentation. Une évaluation rapide de l'impact de la

hausse des prix alimentaires sur les pauvres et les personnes vulnérables réalisée par l'Institut cambodgien des ressources de développement en juin 2012 a révélé, par exemple, que les ménages appartenant au quintile le plus pauvre (en termes de prospérité) consacrent plus des deux tiers de leur budget à l'alimentation (CDRI, 2012). Les ménages ruraux sont donc particulièrement vulnérables à la volatilité des prix alimentaires.

Les conséquences de la crise alimentaire de 2008 se sont manifestées dans le statut anthropométrique de l'enfant. Entre 2000 et 2005, des progrès acceptables ont été faits dans les apports nutritionnels des enfants 5 ans et moins. Une stagnation a été observée entre 2005 et 2010 puis les progrès ont repris, en même temps que la reprise de l'économie cambodgienne. En 2014, 23,9 % des enfants âgés de 5 ans et moins étaient cependant considérés comme présentant une insuffisance pondérale et 32,4 % souffraient d'un retard de croissance, ce qui laisse une marge d'amélioration considérable.

Il reste encore beaucoup à faire également en termes d'alimentation des femmes. Peu de progrès ont été réalisés dans la prise en charge des faibles indices de masse corporelle des femmes entre 2000 et 2010. En 2010, une femme sur cinq femmes cambodgiennes était sous-alimentée et 6 % des femmes mesuraient moins de 145 centimètres, ce qui indique qu'elles avaient souffert de malnutrition pendant leur enfance. La malnutrition chez les femmes est corrélée avec des niveaux plus élevés de mortalité maternelle, une incidence accrue de naissances prématurées, un poids de naissance inférieur et une malnutrition chez l'enfant. Le nombre de femmes en surpoids (IMC > 25) a également augmenté de manière significative. En 2000, 6 % des femmes étaient considérées comme en surpoids. En 2010, ce chiffre avait atteint 11%[3]. En outre, l'obésité de la classe moyenne, urbaine, risque de devenir un problème important dans la mesure où les processus d'urbanisation s'intensifient et où les chaînes de valeur et les habitudes alimentaires évoluent.

La sécurité alimentaire et les progrès de la nutrition varient selon les provinces et les groupes sociaux

La pauvreté et les problèmes de SAN sont étroitement liés. Un examen de la répartition géographique de la pauvreté donne des informations sur la dimension territoriale de la SAN. Les taux de pauvreté varient considérablement d'une région à l'autre du Cambodge. Le taux d'incidence de la pauvreté, par exemple, ne dépasse pas 6,5 % dans certains territoires et atteint 50,9 % dans d'autres. En 2013, l'Institut national de la statistique et le Programme alimentaire mondial des Nations Unies ont rédigé une étude pour le Gouvernement royal du Cambodge afin de l'aider à effectuer un ciblage géographique des interventions en matière de santé et de pauvreté. Motivée par la nécessité de disposer d'informations statistiques précises pour une conception politique efficace et efficiente, cette étude fournit des estimations des taux de pauvreté et de malnutrition au niveau des régions[4]. L'analyse a révélé des niveaux relativement faibles de pauvreté à Phnom Penh et légèrement plus élevés dans les plaines, vallées fluviales et sur les rives du lac Tonlé Sap. Ce sont les hautes terres du Nord-Est qui ont le niveau de pauvreté le plus élevé[5].

Les analyses des tendances en matière de sécurité alimentaire qui reposent sur les données des dépenses alimentaires entre 2004 et 2009 relevées par les études socio-économiques du Cambodge (CSES) suggèrent que la consommation alimentaire globale du Cambodge s'est améliorée. Le pourcentage de la population qui ne consommait pas les besoins énergétiques minimaux requis a reculé de 37 % en 2004 à 33 % en 2009. Il existe cependant des variations interpersonnelles et territoriales dans la sous-alimentation La

sous-alimentation était supérieure, par exemple, dans le quintile de richesse le moins élevé (59 %). De même, si la sous-alimentation a reculé dans les régions de Kompong Thom, du Nord, du Nord-Est, de Phnom Penh, de Takeo, dans l'Ouest et le Centre, elle a augmenté dans celles de Siem Reap, du Nord-Ouest et sur la côte Sud (figure 2.1)[6].

Il existe un écart prononcé entre les zones urbaines et les zones rurales en termes d'alimentation des jeunes. En 2010, 42,2 % des enfants des régions rurales souffraient de malnutrition chronique et 30 % étaient considérés comme en insuffisance pondérale. En revanche, dans les régions urbaines, 27,5 % des enfants de 5 ans et moins souffraient de malnutrition et 18,4 % d'insuffisance pondérale. L'écart entre les régions urbaines et les régions rurales en termes de malnutrition s'est resserré entre 2010 et 2014 mais il reste marqué[7].

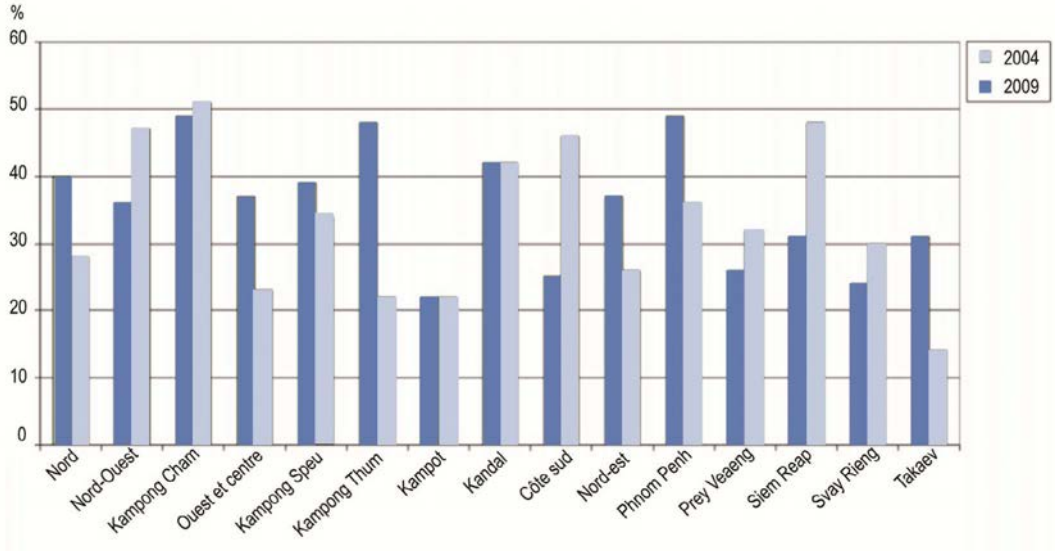
Certains territoires sont également plus touchés par la malnutrition infantile. L'incidence de la malnutrition infantile est, par exemple, exceptionnellement élevée dans les endroits les plus pauvres et dans les quartiers à la périphérie de Phnom Penh.

La malnutrition infantile s'observe également plus fréquemment dans les segments les plus déshérités de la société. En 2014, par exemple, 41,9 % des enfants de 5 ans et moins dans le quintile de richesse le moins élevé souffraient d'un retard de croissance. Ce chiffre s'élevait à 18 % chez les enfants du quintile de richesse le plus élevé[8].

Quelques obstacles importants au progrès durable de la sécurité alimentaire et nutritionnelle

La disponibilité et l'accès à la nourriture au Cambodge sont freinés par plusieurs facteurs.

Figure 2.1. **Prévalence de la sous-alimentation par région en 2004 et 2009**



Source : NIS (2011), « Analyse de tendances de la sécurité alimentaire : études socio-économiques du Cambodge 2004-2009 ».

Les politiques ciblant la SAN ont tendance à adopter une orientation sectorielle et, plus particulièrement, une orientation unique sur la production rizicole. La production rizicole se caractérise par une faible productivité et elle est particulièrement vulnérable aux changements climatiques. La priorité accordée à un secteur unique donne naissance à une économie rurale insuffisamment diversifiée du point de vue sectoriel qui offre peu d'opportunités d'emplois extra-agricoles à la population rurale. L'absence d'opportunités professionnelles oblige les habitants des régions rurales à rechercher des emplois dans les centres urbains. Il est intéressant de noter que selon l'évaluation économique UNCDF, 2010), les secteurs de l'éco-tourisme et des énergies renouvelables représentent des sources potentielles de croissance et de développement économiques dans les régions rurales du Cambodge. Mais la mise en œuvre de ce potentiel se heurte à des obstacles. Pour que les régions rurales bénéficient des atouts économiques du tourisme, par exemple, des efforts concertés doivent être entrepris pour faire en sorte que les communautés rurales développent des capacités de gestion des sites culturels et écologiques locaux, dont un grand nombre sont protégés. De même, les régions rurales nécessiteront une assistance pour accéder aux mécanismes de financement carbone et pour développer des programmes d'énergie renouvelable à petite échelle (UNCDF, 2010). L'expansion du secteur des énergies renouvelables dans les régions rurales présentera l'avantage supplémentaire de diminuer la dépendance du Cambodge vis-à-vis du charbon et du charbon de bois, avec des conséquences positives sur les processus de déforestation dans les régions rurales. Le développement des secteurs existants du caoutchouc, du poivre et de la soie peut également représenter des opportunités de diminution de la pauvreté (UNDCF, 2010 : 15).

Les systèmes des infrastructures de transport et du marché représentent des obstacles importants au développement du secteur agricole et de l'économie rurale, de manière plus générale. Les paysans pauvres sont pénalisés par des systèmes d'irrigation inadaptés et par une mauvaise intégration au marché et sont donc souvent obligés de se battre pour améliorer leur état de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Les principales difficultés en termes d'usage et d'utilisation alimentaires comprennent l'incidence supérieure de la malnutrition dans les régions rurales, les problèmes liés au renforcement des interventions alimentaires dans le secteur de la santé, l'inadéquation de l'éducation nutritionnelle dispensée, le mauvais accès aux installations sanitaires dans les régions rurales, les mauvaises conditions d'hygiène dans les régions rurales et l'accès limité aux services de nutrition parmi les ménages les plus pauvres.

Tableau 2.1. **État nutritionnel des enfants de moins de cinq ans**

Caractéristiques de contexte	Taille-pour-âge		Poids-pour-taille				Poids-pour-âge			
	% en dessous de -3 ET	% en dessous de -2 ET	% en dessous de -3 ET	% en dessous de -2 ET	% en dessous de +2 ET	Moyenne z-score (ET)	% en dessous de -3 ET	% en dessous de -2 SD[2]	% au-dessus de +2 SD	Moyenne z-score (ET)
Habitant										
Région urbaine	5,9.	23,7.	2.	7,5.	3,1.	-0,4.	2,6.	14,8.	1,9.	-0,9.
Régions rurales	9,4.	33,8.	2,4.	9,9.	1,8.	-0,7.	5.	25,4.	0,4.	-1,3.
Province										
Banteay Meanchey	6,9.	28,6.	0,7.	7,8.	0,7.	-0,5.	5,3.	17.	0.	-1,1.
Kampong Cham	8,6.	33,5.	1,5.	8,1.	2,2.	-0,7.	4,2.	25,7.	0,8.	-1,3.
Kampong Chhnang	13,5.	42,8.	3,1.	11,2.	2,2.	-0,9.	5,1.	35,6.	0.	-1,5.
Kampong Speu	10.	40,5.	2,5.	11,5.	1,3.	-0,8.	6,9.	29,4.	0.	-1,5.
Kampong Thom	10,7.	36,4.	3,1.	13.	3,4.	-0,8.	7,1.	27,7.	1,9.	-1,3.
Kandal	3,5.	28,1.	3,2.	9,2.	0,2.	-0,8.	4,7.	26,2.	0.	-1,3.
Kratie	10,5.	38,4.	2,7.	6,5.	0,5.	-0,7.	4,4.	25,1.	0.	-1,4.
Phnom Penh	4,9.	17,9.	1.	8,4.	3,7.	-0,4.	2,2.	12,9.	3,4.	-0,8.
Prey Veng	8,7.	32,7.	2,9.	8,6.	1,8.	-0,6.	3,4.	22,2.	0,3.	-1,3.
Pursat	18,4.	38,8.	5,7.	12,3.	4,7.	-0,6.	7,9.	31,6.	0,4.	-1,4.
Siem Reap	11,3.	35,9.	2,3.	9,5.	1.	-0,7.	6,9.	26,2.	0,4.	-1,3.
Svay Rieng	8,2.	32,8.	2,7.	7,6.	3,6.	-0,6.	3,6.	20,8.	0,5.	-1,2.
Takeo	6,4.	30,7.	5.	14,6.	1,5.	-0,8.	4,4.	22,7.	0.	-1,3.
Otdar Meanchey	14.	36,3.	7,2.	15,1.	5,3.	-0,7.	5,2.	26,4.	0.	-1,3.
Battambang/Palin	5.	24,9.	0,3.	7,9.	0,7.	-0,6.	1,8.	18,2.	0,5.	-1,1.
Kampot/Kep	8,3.	25,2.	0,9.	8,2.	1,9.	-0,7.	3,5.	21,1.	0,7.	-1,3.
Preah Sihanouk/Kaoh Kong	10,4.	33,4.	3,1.	10,5.	1,8.	-0,6.	6,5.	22.	0.	-1,2.
Preah Vihear/Steung Treng	14.	44,3.	1,3.	13,8.	2,3.	-0,7.	5,9.	30,7.	0,1.	-1,5.
Mondol Kiri/Ratanak Kiri	14,6.	39,8.	1,4.	8,2.	1,2.	-0,6.	0,6.	26,2.	0,3.	-1,4.

Source : NIS (2015), « Enquête démographique et sanitaire réalisée au Cambodge en 2014 : rapport sur les indicateurs clés, disponible sur le site : http://countryoffice.unfpa.org/cambodia/drive/2014CDHSKIR_2-20-2015.pdf.

Le Cambodge est particulièrement vulnérable aux crises économiques et naturelles, qui ont toutes deux des répercussions inévitables sur l'approvisionnement alimentaire et les résultats nutritionnels. La crise alimentaire de 2008 illustre bien cette réalité. Pendant la crise, les prix des denrées alimentaires, en particulier du riz, ont augmenté considérablement, ce qui a diminué le pouvoir d'achat des ménages pauvres. Les modifications des modèles de consommation alimentaire en résultant ont eu des conséquences négatives sur la nutrition et la santé de la population du Cambodge. De même, la hausse de l'inflation des prix des produits alimentaires depuis 2007 et la crise financière mondiale de la dernière partie de la décennie ont augmenté la pauvreté et la vulnérabilité.

Les inondations et la sécheresse exercent la plus grande influence sur la production annuelle de riz au Cambodge. En 2014, par exemple, la production de riz a été affectée par une sécheresse prolongée au début et au milieu de la saison des pluies. Ces facteurs ont un impact direct sur le bien-être et la protection sociale de la population. Par exemple, les inondations qui ont concerné 12 provinces en 2014 ont été à l'origine de 49 décès. De même, les inondations massives de 2011 ont touché 1,5 millions de personnes, déplacé 214 000 personnes et causé le décès de 47 autres personnes (FAO et PAM, 2012).

Conscient de la vulnérabilité du Cambodge aux crises économiques et naturelles, le gouvernement a développé et mis en œuvre la Stratégie de protection sociale nationale (2010-15). Cela implique des mesures conçues à la fois pour gérer les urgences et les perturbations à court terme ainsi que pour réduire la pauvreté et promouvoir le développement. De nombreuses interventions liées à la sécurité alimentaire de ce plan n'ont cependant pas pu être étendues de manière adéquate pour gérer les besoins de la population.

Dans la pratique, la capacité du Cambodge à prévenir, anticiper et réagir à ces crises est limitée. Les mesures de protection sociale liées à la sécurité alimentaire sont souvent spécifiques à un projet, ponctuelles et doivent donc être encore appliquées à plus grande échelle. En outre, les programmes qui visent directement les ménages vivant dans l'insécurité alimentaire et les autres groupes vulnérables ne sont pas adaptés. Par conséquent, les crises économiques et naturelles ont souvent des répercussions négatives importantes sur la malnutrition et la sécurité alimentaire chronique.

Politiques et programmes

Le gouvernement cambodgien a fait une priorité de la gestion de la SAN et l'a jugée indispensable à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement du Cambodge. La SAN fait référence d'une manière ou d'une autre au vaste programme du gouvernement tel qu'il est formulé dans la phase III (2014-18) de la Stratégie rectangulaire de la croissance, de l'emploi, de l'équité et de l'efficacité, le Plan national de développement stratégique (2014-18), la Stratégie nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (2014-2018) et d'autres politiques et stratégies définies plus précisément. La phase III (2014-18) de la Stratégie rectangulaire de la croissance, de l'emploi, de l'équité et de l'efficacité définit les grandes orientations politiques propres à améliorer la SAN et identifie les priorités en termes de renforcement de la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité de l'approvisionnement alimentaire. Le Plan national de développement stratégique vise à mettre en œuvre la phase III (2014-18) de la Stratégie rectangulaire de la croissance, de l'emploi, de l'équité et de l'efficacité et vient donc la compléter.

La Stratégie nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SNSAN) s'inscrit dans le prolongement logique du programme général du gouvernement (RS III). La phase III (2014-18) de la Stratégie rectangulaire de la croissance, de l'emploi, de l'équité et de l'efficacité s'intéresse, au sens large, à l'intensification et la diversification de l'agriculture, la réforme agraire, la gestion durable des ressources naturelles, le renforcement de la santé et de la nutrition et l'établissement de filets de protection sociale. En conséquence, le Plan national de développement stratégique (NSDP) comprend des actions politiques visant la disponibilité, l'accès, l'utilisation et la stabilité de l'approvisionnement alimentaire[9].

La Stratégie nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle a défini les objectifs suivants en termes de SAN :

1. Objectif 1 : Renforcer la disponibilité et l'accès de l'alimentation à travers une production agricole et animale plus productive et diversifiée, des activités durables de pêche et de sylviculture et des opportunités de revenus et d'emplois non agricoles.
2. Objectif 2 : Améliorer l'usage et la consommation de l'alimentation dans les ménages cambodgiens afin de réduire la malnutrition maternelle et d'améliorer le développement humain et économique.
3. Objectif 3 : Améliorer la protection sociale liée à la sécurité alimentaire et renforcer la capacité des ménages pauvres et vulnérables à faire face aux risques et chocs afin d'accroître la stabilité de leur approvisionnement alimentaire.

Les actions relevant de la Stratégie nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont conduites à trois niveaux (macro, méso et micro) sous la forme de programmes et projets individuels. Les programmes et projets liés à la SAN sont généralement mis en œuvre par les ministères du secteur concerné (Ministère de l'Agriculture, des forêts et de la pêche, Ministère des Ressources en eau et de la Météorologie, Ministère du développement rural, Ministère de la santé, etc.) avec le soutien des organisations non-gouvernementales (ONG), des organisations internationales et des agences des Nations Unies. Ces programmes et projets sont de nature sectorielle et visent à gérer les problèmes tels que l'amélioration des moyens de subsistance, les ressources naturelles, la santé communautaire, la nutrition, les filets de protection sociale et la santé rurale. En d'autres termes, ils n'abordent pas la SAN sous un angle transversal.

Les fonctions des principaux ministères répertoriées dans le tableau 2.2 sont décrites ci-après.

Le Ministère de l'agriculture, de la pêche et des forêts (MAPF) qui est responsable de la production agricole et, par extension, de la SAN, a mis au point le Plan de développement stratégique du secteur agricole (ASDP 2014-2018). Ce Plan comporte cinq programmes : 1) Productivité, diversification et commercialisation ; 2) production animale 3) gestion durable de la pêche ; 4) gestion durable des forêts ; 5) renforcement des institutions et ressources humaines. Les programmes sont subdivisés en 60 sous-programmes comprenant environ 600 activités. Les progrès enregistrés par chaque programme sont mesurés par rapport à des objectifs et indicateurs fixés à l'avance.[10] Le Plan est financé à la fois par le gouvernement et par des parties prenantes externes (la Banque africaine de développement, le Fonds international de développement agricole et l'Union européenne).

Le Ministère de l'agriculture, de la pêche et des forêts favorise également la création de nouvelles organisations de producteurs. En 2014, le Cambodge avait 516 pêcheries communautaires (477 intérieures et 39 marines), dont 370 étaient enregistrées auprès du ministère. Par ailleurs, le Ministre a pris récemment une ordonnance (*prakas*) relative à l'établissement de comités de gestion forestière communautaire et, à ce jour, 19 comités ont été créés.

Le Ministère de l'économie et des finances (MEF) est impliqué dans la politique de SAN à travers le programme d'aide alimentaire d'urgence, qui est actif dans 7 provinces et 200 communautés et offre des semences et engrais subventionnés aux ménages agricoles pauvres.

Le Ministère de l'économie et des finances favorise également l'éducation en octroyant des bourses à deux des provinces dans lesquels il est actif et à travers des programmes de nutrition scolaires conduits en partenariat avec le Programme alimentaire mondial. Il investit également dans le développement des infrastructures. L'objectif du développement des infrastructures est double : premièrement, il génère des opportunités d'emplois et de revenus pour les habitants des régions rurales. Deuxièmement, il améliore les capacités de production des agriculteurs ruraux. Enfin, le Ministère de l'économie et des finances propose des services d'assistance, notamment pour la formation et l'éducation des agriculteurs[11].

Tableau 2.2. **Liste des principaux programmes et politiques visant explicitement l'insécurité alimentaire**

Dimensions de la sécurité alimentaire et nutritionnelle	Stratégies et plans	Ministère responsable	Délai
1. Disponibilité et accès à l'alimentation	Plan de développement stratégique du secteur agricole, Stratégie sur l'agriculture et l'eau (SAW), document de description du programme concerné	MAFP MAFP/MREM	2009/-13 2006/-10 2010/-13
	Document politique sur la promotion de la production de riz paddy et l'exportation de riz (politique du riz).	MEF, MAFP	2010/-15
	Cadre de planification stratégique de l'élevage	MAFP	2011/-20
	Plan d'actions prioritaires à moyen terme sur la santé animale	MAFP	2011/-15
	Cadre de planification stratégique de la pêche	MAFP	2010/-19
	Programme forestier national	MAFP	2010/-29
	Plan de développement stratégique du secteur agricole	MAFP	2014/-18
	Politique de d'appui agricole au Cambodge	MAFP	Long terme
2. Utilisation de la nourriture	Plan stratégique du secteur de la santé (PSSS II)	Ministère de la santé (MS)	2008/-15
	Stratégie de nutrition nationale (SNN)	MEF/PNN	2009/-15
	Feuille de route accélérée pour améliorer la nutrition	MEF/PNN	2014/-20
	Stratégie nationale pour l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'hygiène dans les zones rurales	MDR	2014/-25
	Politique nationale sur l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants	Ministère de la santé (MS)	2002 (révision en 2008)
	Lignes directrices nationales et politiques pour la supplémentation en micronutriments afin de prévenir et de contrôler les carences au Cambodge.	MEF/PNN	Novembre 2011

Tableau 2.2. **Liste des principaux programmes et politiques visant explicitement l'insécurité alimentaire** *(suite)*

Dimensions de la sécurité alimentaire et nutritionnelle	Stratégies et plans	Ministère responsable	Délai
3. Stabilité de l'approvisionnement alimentaire	Stratégie de protection sociale nationale (NSPS)	CADR	2009-13
	Loi sur la gestion des catastrophes	NCDM	
	Plan d'action nationale (PAN) pour la réduction des risques de catastrophes.	CNGC	2008-13
	Sous-décret de création d'un système de réserve alimentaire cambodgien	CNGC	Juin 2012
	Programme national d'adaptation de l'action au changement climatique (NAPA)	ME	Long terme
	Stratégie de réponse à l'impact du changement climatique	MAFP	2014-18
	Plan stratégique relatif au changement climatique au Cambodge (CCCSP)	MOE	
	Plan d'action pour la réduction des risques de catastrophes dans l'agriculture	MAFP	2014-18
	Loi sur la coopérative agricole	MAFP	Long terme

Notes : MAFP Ministère de l'Agriculture, des forêts et de la pêche : MREM : Ministère des Ressources en eau et de la Météorologie : MEF Ministère de l'économie et des finances ; MS : Ministère de la santé ; PNN : Programme de nutrition nationale ; MDR : Ministère du développement rural ; CADR : Conseil pour l'agriculture et le développement rural ; CNGC : Comité national de gestion des catastrophes ; ME : Ministère de l'environnement.

Le Ministère du développement rural (MDR) a développé deux programmes principaux orientés sur la SAN. L'un des deux est axé sur la sécurité alimentaire et l'autre sur la nutrition.

Le programme de sécurité alimentaire est actuellement appliqué dans trois provinces et fournit des aides et/ou du riz aux ménages pauvres. Ces transferts sont complétés par la fourniture d'une aide agricole et de subventions pour acheter des semences, du bétail, etc. de la part du Département du développement communautaire. Le département forme également les paysans à l'utilisation d'engrais dans les différents types d'agriculture.

Par ailleurs, le Programme National de Nutrition (PNN) est axé sur la dispense d'une éducation et d'une formation dans le domaine alimentaire et non-alimentaire (par ex., SIDA, malaria, etc.). Les efforts de formation sont coordonnés avec ceux des ONG et des organisations internationales. En outre, le Ministère du développement rural assure un rôle de surveillance du développement des infrastructures d'eau et d'assainissement.

Le Ministère de la santé (MS) est responsable de la Stratégie de nutrition nationale. Celle-ci adopte une approche multisectorielle de l'insécurité alimentaire et elle est principalement orientée sur la malnutrition maternelle et infantile. Le Ministère de la santé se concentre actuellement sur la mise en œuvre des mesures définies dans le cadre de la Stratégie nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Cadre institutionnel et gouvernance de la sécurité alimentaire et de la nutrition au Cambodge

Coordination horizontale

Au moins 12 ministères et agences gouvernementales jouent un rôle actif dans la promotion de la SAN. Ils comprennent le Ministère de l'agriculture, de la pêche et des

forêts, le Ministère de la santé, le Ministère du développement rural, le Ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports (MEJS), le Ministère des Ressources en eau et de la Météorologie (MREM), le Ministère de la planification (MP), le Ministère de l'économie et des finances (MEF), le Ministère de l'aménagement du territoire, de la planification urbaine et de la construction (MATPUC), le Ministère de l'environnement (ME), l'Autorité du Tonlé Sap (ATS), le Comité national de gestion des catastrophes (CNGC) et le Conseil de l'agriculture et du développement rural (CADR) (figure 2.2). Chaque ministère a son propre budget annuel qui est soumis à l'examen du Ministère de l'économie et des finances et nécessite l'approbation du Conseil des ministres, de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le budget annuel est proposé en fonction des priorités sectorielles alignées sur celles du Plan national de développement stratégique 2014-18.

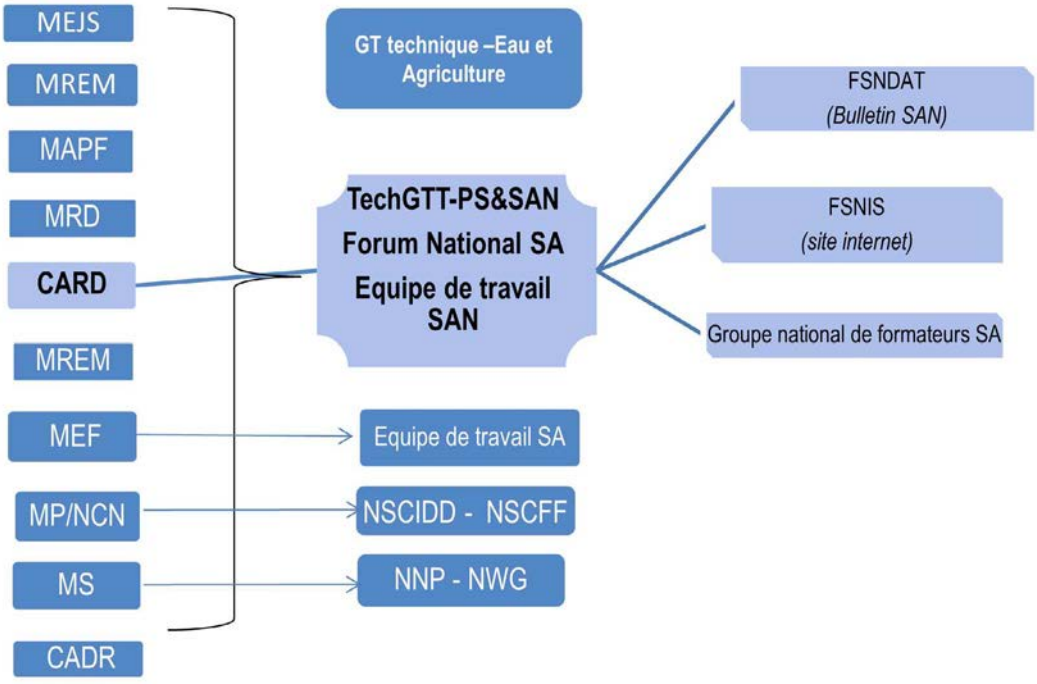
L'institution chargée de coordonner les politiques, stratégies, plans d'action, programmes et projets relatifs à la SAN entre les ministères et départements concernés au niveau national est le Conseil chargé de l'agriculture et du développement rural. L'une des structures de coordination les plus importantes utilisées par le Conseil chargé de l'agriculture et du développement rural est le Groupe de travail technique sur la protection sociale et la sécurité alimentaire et nutritionnelle (GTT-PS&SAN)[12] qui est chargé d'apporter une contribution technique en matière de SAN à l'ensemble des plans d'actions et stratégies nationales. La deuxième structure de coordination est le Forum sur la sécurité alimentaire (2003). Il est ouvert à tous les ministères et parties prenantes concernées (notamment la société civile) et vise à échanger des expériences et définir les priorités en termes de SAN. Le Groupe de travail technique sur la protection sociale et la sécurité alimentaire et nutritionnelle se réunit deux fois par an et relève directement du premier ministre. Il gère les problèmes budgétaires, fixe des indicateurs/objectifs et approuve les priorités définies par le Forum sur la sécurité alimentaire.

Coordination verticale

Il n'existe pas d'équivalent, dans les provinces, du Conseil chargé de l'agriculture et du développement rural qui coordonne les politiques de SAN au niveau national. Le Conseil chargé de l'agriculture et du développement rural a cependant déployé des efforts pour former les autorités régionales.

Le cas de Takeo illustre efficacement les défis auxquels est confrontée la coordination verticale de la politique de SAN dans le contexte du Cambodge. Les efforts entrepris pour gérer la SAN à Takeo sont extrêmement dispersés, en raison de l'absence de mécanismes de coordination pour harmoniser les calendriers, programmes et priorités des différents acteurs. Les recoupements entre les départements ne sont pas rares. Par exemple, le Département de la santé (DS) et le Département des affaires sociales (DAS) dispensent une formation à la cuisine et à l'assainissement domestique destinée aux femmes, en particulier aux jeunes mères et le Département du développement rural (DDR) s'occupe également de l'éducation en matière d'assainissement. De même, le DAS et le DDR encouragent tous deux les activités agricoles et non agricoles génératrices de revenus mais pour des populations cibles différentes : le DAS est axé sur les métiers des femmes tandis que le DDR propose une formation professionnelle, par exemple, la réparation de machines.

Figure 2.2. **Dispositions institutionnelles de co-ordination horizontale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Cambodge**



Source: CARD (2014a).

Les défis d'une gouvernance et de politiques efficaces en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle

Le cadre politique national de la SAN au Cambodge semble bien engagé et une stratégie nationale globale de SAN a été mise en place. La SAN n'est cependant pas perçue par les autorités comme une « question transversale » (CADR, 2014b : 40-41) mais plutôt comme un problème sectoriel étroitement lié à la productivité agricole. Un certain nombre de problèmes plus spécifiques subsistent également en matière de politique de SAN. Un grand nombre d'entre eux concernent la mise en œuvre de la politique et l'exécution des programmes.

Les efforts de mise en œuvre des politiques et actions de SAN se heurtent au manque de capacités et de ressources des ministères et institutions gouvernementales. Les interventions de sécurité alimentaires reposent donc souvent sur l'aide extérieure, particulièrement au niveau infranational. Il manque notamment aux autorités infranationales les mécanismes ou structures de coordination avec et entre les agences gouvernementales et les partenaires du développement. La SAN a donc fait l'objet en grande partie d'approche par projet, non durable. Les approches holistiques et intégrées de la SAN, articulées autour des projets et transsectorielles n'existent pas encore au niveau régional.

Les politiques de SAN au niveau infranational ont eu tendance à avoir une envergure et une portée géographique limitées. La coordination entre les personnes responsables est inégale (vu la pénurie de structures de coordination), ce qui a entraîné la duplication et le

recoupement des initiatives infranationales. Les autres difficultés comprennent les coûts élevés des transactions qui ont découragé l'investissement, une incapacité à développer des capacités durables dans les départements infranationaux et un recours excessif au financement extérieur. Il n'est pas étonnant que l'efficacité des programmes en ait subi les conséquences.

La politique de SAN souffre également de la prise de décisions politiques du sommet vers le bas et de graves décalages entre le niveau national et les autorités infranationales. Les plans de développement nationaux sont conçus au niveau national avec une participation, une contribution ou une consultation limitée des échelons infranationaux. Les plans de développement infranationaux sont développés conformément aux plans nationaux et à leurs objectifs, cibles et priorités. La détermination des politiques infranationales et des budgets ne prend pas suffisamment en compte les conditions et opportunités locales, ce qui en limite finalement l'efficacité et l'efficience.

Interventions récentes de renforcement de la SAN

Le gouvernement a cependant pris des mesures pour régler les problèmes mentionnés ci-dessus.

- Le Conseil chargé de l'agriculture et du développement rural a été créé en 2004 pour promouvoir la coordination et la collaboration entre les instances gouvernementales et les partenaires du développement à l'échelon national et au sein de ceux-ci.
- Un groupe national de formateurs a été créé en 2008 afin de renforcer les capacités de gestion des problèmes de SAN. De nombreux responsables gouvernementaux à l'échelon national et infranational ont participé au renforcement des capacités de la SAN et en ont tiré profit. La formation repose sur une approche intégrée et holistique de la SAN.
- Une équipe de travail interministérielle spécifique chargée de la gestion des informations de la SAN a été créée en 2009 dans le cadre du Groupe de travail technique sur la protection sociale et la sécurité alimentaire afin de soutenir le développement d'un réseau d'informations lié à la SAN. L'objectif ultime consistait à coordonner les diverses initiatives et à tirer profit des synergies et complémentarités potentielles. Une Equipe d'analyse des données nutritionnelles et de la sécurité alimentaire (FSNDAT), de petite taille et transsectorielle, a été également créée en 2010.

Malgré ces mesures prometteuses, les autorités infranationales ne sont toujours pas pleinement impliquées dans la mise en œuvre et la formulation de la politique de SAN et les problèmes de coordination au sein des autorités infranationales et entre les autorités infranationales et nationales sont omniprésents.

Observations finales

L'adoption d'une approche territoriale de la SAN permettrait de remédier à de nombreuses lacunes qui ont entravé les efforts entrepris par le Cambodge pour gérer les problèmes de la SAN.

Une approche territoriale permettrait la participation des parties prenantes locales au développement des plans stratégiques de gestion de la SAN à l'échelon national et

infranational. Il serait ainsi possible d'adapter les initiatives de SAN aux priorités, spécificités et besoins locaux. Les politiques uniformes développées par les autorités nationales ne sauraient assurer leur fonction dans le cadre des problèmes de SAN difficiles à résoudre au vu de l'hétérogénéité des territoires infranationaux du Cambodge.

Aborder la SAN sous un angle territorial favoriserait la mise en œuvre d'une approche holistique et intégrée de la SAN et du développement rural. Ce type d'approche viserait à diversifier l'économie rurale plutôt qu'à renforcer sa dépendance par rapport à un secteur unique. Elle pourrait, par exemple, exploiter les opportunités du tourisme, des énergies renouvelables et d'autres secteurs. La diversification aurait pour effet de générer des emplois et des opportunités de revenus dans les secteurs non-agricoles, ce qui diminuerait notamment l'exode rural et renforcerait la résistance des économies rurales aux chocs macroéconomiques et naturelles. En bref, les politiques sectorielles seraient abandonnées au profit d'approches transsectorielles.

Les approches territoriales permettraient également de résoudre les problèmes de coordination qui ont compromis les initiatives de SAN au Cambodge. Cela pourrait raisonnablement renforcer la coordination non seulement entre les autorités infranationales et nationales mais aussi avec les parties prenantes extérieures. Cela faciliterait le développement d'approches holistiques et durables et diminuerait le recours à des interventions centrées sur un projet, sectorielles, ponctuelles et à court terme.

Enfin, une approche territoriale favoriserait la cohérence et mettrait en évidence les synergies entre les interventions orientées sur la SAN et celles qui visent d'autres aspects du développement économique.

Notes

1. Entre 1992 et 2009, la consommation moyenne de fruits et légumes du Cambodge était inférieure à l'apport nutritionnel recommandé.
2. Ils ont enregistré une légère baisse en 2009.
3. La suralimentation des femmes est plus élevée dans les zones urbaines que dans les zones rurales (16 % contre 5 %). De même, elle est plus élevée dans le quintile de richesse le plus élevé que dans le quintile le moins élevé (17 % contre 5 %) (CDHS 2010).
4. L'avant-propos de cette publication affirme : « En sachant où se trouvent les pauvres et les personnes sous-alimentées, nous pensons que le Gouvernement royal du Cambodge et les partenaires du développement peuvent satisfaire, avec plus d'efficacité et d'efficience, leurs besoins spécifiques à travers la diminution de la pauvreté et les projets de développement, les interventions en matière de santé publique et, de plus en plus, à travers des mesures de protection sociale visant à toucher les Cambodgiens les plus pauvres et les plus vulnérables ».

5. Il convient de noter que les estimations relatives peuvent être biaisées par la convergence de niveaux de pauvreté et de malnutrition élevés et la faible densité de population des régions reculées. (Haslett, Jones and Sefton, 2013).

6. Le classement géographique se fonde sur l'échantillon de l'Institut national de la statistique (2011 : 2) : « A l'issue des 12 mois, des estimations fiables ont été établies pour 10 provinces différentes : Kampong Cham, Kampong Speu, Kampong Thom, Kampot, Kandal, Phnom Penh, Prey Veng, Siem Rieng et Takeo. Les 14 autres provinces ont été regroupées par région (Nord, Nord-Ouest, Côte sud, Ouest et Centre) ».

7. En 2014, 27 % des enfants des régions urbaines souffraient de malnutrition chronique contre 33,8 % des enfants des régions rurales. De même, 25,4 % des enfants des régions rurales présentaient une insuffisance pondérale, contre 14,8 % de ceux des régions urbaines.

8. La malnutrition aiguë est en général corrélée avec la pauvreté relative (tableau 2.1).

9. Les actions politiques définies dans le NSDP ainsi que celles de la SNSAN sont liées et vont contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement du Cambodge.

10. Il ne comprend aucun indicateur de sécurité alimentaire mais uniquement les indicateurs liés à la production.

11. Les exemples d'interventions du Ministère de l'économie et des finances incluent le soutien des efforts déployés pour remettre en état les canaux et la distribution de semences afin de rétablir les cultures après les inondations massives de 2011 et 2013.

12. Les groupes de travail techniques assurent la coordination des problèmes sectoriels ou transversaux entre le gouvernement et les bailleurs de fonds afin d'améliorer l'alignement et l'harmonisation de l'aide au développement. Le comité GTT-PS&SAN présidé par le CADR fait partie de l'un de ces 19 groupes au Cambodge.

Références

Banque mondiale (2015), "Cambodia: Overview", www.worldbank.org/en/country/Cambodge/overview.

CARD (2014a), "National Strategy for Food Security and Nutrition (NSFSN 2014-18)", Conseil pour le développement agricole et rural en consultation avec le Groupe de travail technique pour la protection sociale et de la sécurité alimentaire et la nutrition (TWG-SP&FSN), Phnom Penh, Cambodge, disponible sur : www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/documents/Sector_Strategy/5_Social_Protection_Food_Security_Nutrition/National_Strategy_for_FSN_2014_2018_Eng.pdf.

CARD (2014b), "National progress report on food security and nutrition", Conseil pour le développement agricole et rural, Phnom Penh, Cambodge.

CDRI (2012), "Rapid assessment of the impact of rising food prices on the poor and vulnerable and policy response in Cambodia", Institut de recherche sur le développement du Cambodge en partenariat avec le Forum des ONG sur le Cambodge, Phnom Penh, disponible sur : www.cdri.org.kh/webdata/download/conpap/foodpriceincreases.pdf.

FAO et PAM (2012), "FAO/WFP crop and food security update mission to Cambodia – Report", Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Programme alimentaire mondial, Rome, disponible sur : www.fao.org/3/a-al988e.pdf.

Haslett, S., G. Jones et A. Sefton (2013), *Small-Area Estimation of Poverty and Malnutrition in Cambodia*, Institut national de la statistique, ministère de la Planification, Gouvernement royal du Cambodge et le Programme alimentaire mondial, Phnom Penh, Cambodge, http://www.wfp.org/content/cambodia-small-area-estimation-poverty-and-malnutrition-april-2013.

Institut national de la statistique (2010), *Cambodia Demographic and Health Survey* (CDHS), Ministère de la planification et Direction générale de la santé, Phnom Penh, Cambodge.

Institut national de la statistique (NIS) (2015), "Cambodia Demographic and Health Survey 2014: Key indicators report", ministère de la Santé, Phnom Penh, disponible sur : https://dhsprogram.com/pubs/pdf/FR312/FR312.pdf.

Institut national de la statistique (NIS) (2011), "Food security trend analysis: Cambodia Socio-Economics Survey 2004-2009", ministère de la Planification, Gouvernement royal du Cambodge, Phnom Penh, Cambodge.

Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêcheries (2015), *Annual Report 2014-2015*, Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêcheries, Phnom Penh, Cambodge.

Ministère de la Planification (2013), "Annual progress report: Achieving the Millennium Development Goals – Report prepared on the status in 2013", Ministère de la

Planification, Gouvernement royal du Cambodge, Décembre, Phnom Penh, Cambodge.

NCDD (2013), "Overview", www.ncdd.gov.kh/en/about-ncdd/overview.

UNCDF (2010), *Local Development Outlook Cambodge*, Fonds d'équipement des Nations unies, New York, New York, www.uncdf.org/en/node/2305.

Chapitre 3

Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas de la Colombie

Le Gouvernement colombien cherche à apporter une réponse intégrée aux problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle au moyen d'une approche intersectorielle prenant en compte les dimensions économiques, sociales et sanitaires, tout en impliquant plusieurs ministères clés. Le pays connaît des disparités géographiques importantes : les problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont plus profonds dans les régions les plus pauvres et reculées, là même où les capacités institutionnelles pour les résoudre sont souvent faibles. De plus, le conflit armé a mis en danger la vie et la sécurité de nombreux Colombiens. Il a rendu plus difficile la collecte d'informations territoriales nécessaires à l'élaboration de politiques pour lutter contre l'insécurité alimentaire (par ex. relatives à la taille des communautés, aux populations déplacées, etc.). Malgré ces difficultés, il existe des exemples prometteurs, comme dans le département d'Antioquia, où la mise en œuvre réussie d'une politique multidimensionnelle de sécurité alimentaire et nutritionnelle a donné un nouvel élan aux hommes politiques nationaux comme aux organisations internationales de développement. Cet exemple démontre la viabilité des politiques menées par les institutions locales ayant une approche territoriale pour lutter contre les défis spécifiques à chaque territoire de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Principales constatations

Le cas de la Colombie illustre de façon instructive l'utilité des politiques territoriales de sécurité alimentaire et nutritionnelle. En effet, les communautés rurales pauvres sont les premières touchées par ce fléau, qui peut être imputé à plusieurs facteurs, notamment une pauvreté extrême, la prévalence de l'informalité, une accessibilité régionale restreinte, sans oublier évidemment le conflit armé. Conscient de ces problèmes, le gouvernement national a élaboré une stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle multidimensionnelle dont l'objectif était de renforcer la résilience structurelle des communautés à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Cependant, il a été très difficile de mettre en œuvre cette stratégie, qui n'a pas permis d'apporter une réponse définitive à ces problèmes. L'approche multidimensionnelle qui caractérisait cette stratégie n'a pas été respectée dans sa mise en œuvre. Ces politiques n'ont pas été sensibles aux spécificités locales et ont principalement consisté en livraisons de denrées alimentaires et en transferts monétaires. Pire, les politiques, programmes et investissements se sont concentrés dans les zones urbaines les plus accessibles, alors même que les problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle touchent en premier lieu les zones rurales.

Caractéristiques de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition en Colombie

Les problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle prédominent dans les zones pauvres et/ou rurales

En Colombie, 40,8 % de la population connaît des difficultés liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle (ENSIN, 2010). Il existe cependant des variations importantes entre les territoires à cet égard, celles-ci reflètent les disparités de revenus par habitant existant entre les différentes collectivités de la Colombie (OCDE, 2012). Le pays est divisé en 32 départements, auxquels s'ajoute le district de Bogota, eux-mêmes sous-divisés en 1 102 municipalités. Malheureusement, on ne dispose pas de données territoriales fines pour l'ensemble des 32 départements. L'analyse qui suit est fondée donc uniquement sur une sélection de départements pour lesquels des données statistiques convenables sont disponibles.

Seize des 32 départements de Colombie enregistrent un niveau d'insécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages supérieur à la moyenne nationale (40,8 %). Sans surprise, la pauvreté extrême est très présente dans les départements où les problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle sévissent le plus. Parmi ces 16 départements, La Guajira, située dans la région frontalière avec le Venezuela au nord du pays et qui accueille une communauté aborigène importante, est celui où la pauvreté extrême est la plus élevée (38 %) (DANE, 2010) (Voir tableau 3.1)[1]. On observe également des variations en termes d'apport énergétique alimentaire moyen entre les différents territoires du pays. Cet apport énergétique moyen rend compte du nombre de calories ingéré par personne par jour. Pour évaluer les disparités de consommation énergétique entre les régions de Colombie, la FAO a distingué six régions (nord, atlantique, orientale, centrale, pacifique et Bogota) et a mesuré l'apport énergétique moyen pour chacune d'entre elles. Celui de la région atlantique, à 1 881 kcal/personne/jour, est le plus faible des régions étudiées, alors qu'il s'élève à près de 3 000 kcal/personne/jour à Bogota, qui enregistre le niveau le plus élevé. L'apport énergétique moyen des quatre autres régions étudiées varie de 2 353 kcal/personne/jour dans la région orientale à 2 002 kcal/personne/jour dans la région du Nord.

Le niveau d'insécurité alimentaire et nutritionnelle est encore plus préoccupant en Colombie rurale (ENSIN, 2010). La proportion de ménages dans les zones rurales touchés par l'insécurité alimentaire s'élève en effet à 57,5 %, et 17 % des enfants y habitant souffrent de retards de croissance. Dans les zones urbaines, seuls 38,4 % des ménages sont victimes d'insécurité alimentaire et 11,6 % des enfants connaissent des retards de croissance[2]. Selon certaines études, cet écart entre les villes et les campagnes en matière de sécurité alimentaire se manifeste également en termes d'apport énergétique. Cependant, les différences en termes d'apport énergétique entre villes et campagnes sont moins marquées que pour d'autres facteurs d'insécurité alimentaire et de malnutrition.

Tableau 3.1. **Insécurité alimentaire et pauvreté extrême dans les départements colombiens**

	Départements présentant un taux de ménages exposés à l'insécurité alimentaire supérieur à la moyenne	Pourcentage des ménages vivant dans une situation de pauvreté extrême au niveau départemental
Nariño	67,7 %	18,6 %
Choco	64,2 %	33,5 %
Sucre	62,9 %	28,6 %
Bolívar	61,7 %	14,9 %
Magdalena	61,4 %	23,5 %
Cordoba	60,2 %	25,6 %
La Guajira	59,1 %	37,6 %
Cauca	57,6 %	35,9 %
Caquetá	54,4 %	9,9 %
Atlántico	54,4 %	9,4 %
Cesar	53,9 %	18,6 %
Norte de Santander	47,3 %	11,0 %
Huila	43,8 %	25,9 %
Boyacá	43,6 %	19,2 %
Antioquia	43,5 %	10,5 %

Note: Les données concernant la pauvreté extrême ne sont pas disponibles pour tous les départements de Colombie.

Source : DANE (2010), DPS, OCDE (2012) ; ENSIN (2010), Enquête nationale sur la sécurité alimentaire nutritionnelle.

Les inégalités en matière de revenus sont généralement plus marquées dans les zones rurales. Plusieurs départements ruraux enregistrent des niveaux d'inégalité de revenus supérieurs à la moyenne nationale. Les tendances de la propriété foncière en Colombie permettent notamment de révéler les inégalités de revenus : en effet, le travail de terrain a permis de montrer que l'accès à la terre est l'un des facteurs déterminants de la pauvreté au sein des communautés rurales. L'indice de Gini, mesurant la concentration de la propriété foncière, confirme qu'une infime proportion de la population possède un pourcentage très important des terres en Colombie. Le coefficient de Gini assez élevé de

la Colombie, de 0,86[3] (PNUD, 2009), concorde avec celui des autres pays d'Amérique latine, notamment du Brésil et de l'Argentine (Banque mondiale, 2004). Les habitants ruraux qui ne possèdent pas de terres – et ils sont nombreux – sont souvent contraints de travailler informellement comme ouvriers agricoles. Ils doivent, de ce fait, faire face à des fluctuations plus importantes de revenus, à un risque accru de tomber dans la pauvreté extrême et de connaître des problèmes d'insécurité alimentaire.

Les régions reculées sont vulnérables à l'insécurité alimentaire et la malnutrition

Les régions rurales reculées sont souvent sujettes à l'insécurité alimentaire et la malnutrition, du fait des difficultés d'approvisionnement alimentaire des zones isolées et d'installation de marchés. La Colombie est structurée autour de plusieurs centres urbains et, en 2014, 47 villes comptaient plus de 100 000 habitants. Cependant, le réseau d'infrastructure de transport est très sous-développé par rapport aux autres pays du continent et à nombre de pays d'Asie et de l'OCDE (OCDE, 2014). Les coûts de transport y sont donc assez élevés[4]. Le réseau routier permet seulement de relier les zones rurales aux centres urbains, mais non pas entre elles. En effet, même des communautés situées dans le même département ne disposent pas de liaison routière, et ne sont reliées qu'aux villes. La conséquence immédiate de cet isolement fonctionnel des régions rurales est que l'essentiel de la production agricole est absorbée par les marchés urbains, qui fixent ainsi les prix des denrées.

Tableau 3.2. **Apport énergétique alimentaire moyen**

	Apport énergétique alimentaire moyen (AEA ; kcal/personne/jour)	Part des protéines dans l'AEA (%)	Part des lipides dans l'AEA (%)	Part de glucides et alcool dans l'AEA (%)
Total	2 238	11,00	28,91	59,27
Zone				
Urbaine	2 273	11,50	30,33	57,17
Rurale	2 126	9,26	23,98	66,55
Région				
Atlántica	1 881	10,33	28,67	60,05
Oriental	2 353	11,12	28,52	59,63
Central	2 088	11,00	28,41	59,79
Pacifica	2 197	10,07	27,46	61,40
Bogotá	2 843	12,20	31,21	55,99
Archipelago	2 002	12,46	33,04	52,94

Note : AEA = Apport énergétique alimentaire moyen.

Source : Estimations FAO basées sur les données de l'enquête sur les ménages (2007).

L'inaccessibilité d'un grand nombre de zones rurales a des conséquences paradoxales. À cause de leur isolement, les agriculteurs doivent se charger d'acheminer leurs récoltes vers les villes. Les denrées sont ensuite redistribuées depuis les villes vers les zones rurales notamment. Cette situation a pour effet de créer une dépendance des campagnes à

l'égard des villes, et d'imposer des prix exorbitants des denrées alimentaires aux habitants ruraux à cause du coût élevé du transport interrégional.

Le conflit armé : une cause systémique d'insécurité alimentaire et de malnutrition

Les conflits armés vont toujours de pair avec l'insécurité alimentaire. En Colombie, le conflit de basse intensité prolongé a induit des distorsions structurelles au sein des économies et sociétés régionales, qui contribuent à l'insécurité alimentaire et la malnutrition. Les conséquences du conflit armé sont nombreuses : parmi elles, l'érosion des institutions et de l'état de droit dans les zones touchées par le conflit et le déplacement de populations. L'Observatoire des situations de déplacement interne estime que 5,7 millions de personnes (*desplazados*) ont été contraintes de quitter leur communauté (IDMC, 2014) et ont perdu (ou ne sont plus en possession de) leur titre de propriété officiel. Ces déplacés souffrent de ce fait d'une grave insécurité alimentaire et d'une pauvreté extrême. L'élaboration et la mise en œuvre de politiques visant à résoudre les difficultés que connaissent les personnes déplacées, notamment alimentaires, sont entravées par le manque de données disponibles sur leur nombre et le lieu où elles se trouvent.

Le conflit armé, qui perdure dans certaines régions depuis les années 1950, a aggravé le fossé entre villes et campagnes. Dans les zones rurales, la sécurité représente un problème majeur. Celles-ci font face, par ailleurs, à des troubles sociaux et à l'absence d'institutions publiques de base. Le conflit prolongé a engendré un tissu territorial très fragmenté, qui a limité les capacités du pays à tirer pleinement parti de son niveau relativement élevé d'urbanisation. Le conflit armé et les activités illicites ont également contribué à aggraver les disparités en matière de capacités des gouvernements locaux.

Le système de gouvernance des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle

Plusieurs instances sont en charge de la gouvernance des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle en Colombie. La diversité des instances chargées de ces questions reflète la prise de conscience du pays de leur caractère multidimensionnel. La définition nationale de la sécurité alimentaire se fonde sur cinq dimensions : 1) la disponibilité des aliments ; 2) leur accessibilité ; 3) la consommation ; 4) leur valeur biologique ; et 5) la sécurité et qualité des aliments. À partir de ces critères, le gouvernement a conçu un cadre de politique général prenant en compte les dimensions économique et socio-économique et qui recoupe différents domaines de politiques publiques, dont l'objectif final est d'apporter une réponse aux problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ce cadre politique définit le rôle de divers acteurs institutionnels, dont certains n'ont pas de lien direct avec ces questions.

La direction colombienne des affaires sociales et l'Institut colombien du bien-être familial

La direction nationale des affaires sociales (*Prosperidad Social*) est l'un des piliers de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Créée en 2011, sa mission consiste à coordonner et mettre en œuvre les interventions nationales en faveur de la paix, de l'inclusion sociale et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Elle est l'instance de tutelle des organismes suivants :

- L'unité d'aide et de réparation aux victimes (*Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*)
- L'Institut colombien du bien-être familial (*Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*)
- Le Centre de la mémoire historique (*Centro de Memoria Histórica*).

La direction nationale des affaires sociales et les organismes qui lui sont associés sont chargés de la mise en œuvre de certaines politiques sociales parmi les plus importantes du pays, dont un grand nombre traitent des questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle, directement ou indirectement. Il s'agit notamment de *Mas Familias en Acción* et *De Cero a Siempre*. Ces deux initiatives ont été conçues dans le but de promouvoir l'inclusion sociale, l'une des priorités centrales du Gouvernement colombien et de son plan de développement national pour 2014-2018 (OCDE, 2014).

Mas Familias en Acción avait pour objectif de fournir à quelque trois millions de foyers des transferts monétaires conditionnels en 2015. Le principe général guidant ce programme est de rompre avec le cycle de la pauvreté en offrant de nouvelles opportunités économiques et l'accès aux principaux services publics. Des fonds en espèces sont transférés à des citoyens pauvres à condition qu'ils remplissent un ensemble d'obligations, notamment scolariser leurs enfants dans le système public, les vacciner, et se rendre à des examens médicaux réguliers. *Mas Familias en Acción* est peut-être la politique la plus ambitieuse pour réduire la l'insécurité alimentaire au sein des communautés pauvres en Colombie. Elle a bénéficié d'un budget de 340 millions USD en 2015[5].

De Cero a Siempre est le nom de la stratégie colombienne en faveur de la protection de la petite enfance. Cette initiative est mise en œuvre sous la responsabilité de l'Institut colombien du bien-être familial, qui coordonne plusieurs autres instances administratives, ainsi que des organisations internationales, des organismes de donateurs et la société civile colombienne. L'objectif premier du programme est de soutenir les prestataires de services dans le domaine du développement de la petite enfance au sein des communautés vulnérables – c'est-à-dire. Les communautés afro-caribéennes et indigènes – à travers l'accès aux services de santé, d'éducation, de nutrition et autres en faveur des plus démunis. Ce programme repose sur un réseau de plus de 200 agences locales réparties dans tout le pays. En 2015, il devait bénéficier à 1,4 million d'enfants, chiffre porté à 1,7 million pour 2018.

La direction nationale des affaires sociales est également responsable de la mise en œuvre de politiques plus sophistiquées visant à améliorer la situation en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau national. Elle pilote, par exemple, une initiative pour reconnecter les citoyens aux circuits de production alimentaire. Cette politique se divise en trois phases. La première phase consiste à fournir à des foyers souffrant d'insécurité alimentaire une petite exploitation agricole et une formation agricole. La deuxième phase porte sur la productivité agricole et vise à aider les foyers à produire un surplus agricole pouvant être commercialisé. Enfin, la troisième phase repose sur des mesures conçues pour aider les foyers à générer une source stable de revenus à partir de cet excédent.

Le ministère de la Santé et de la Protection sociale

Le ministère de la Santé et de la Protection sociale est le second acteur principal des efforts déployés par le pays pour résoudre les problèmes de sécurité alimentaire et

nutritionnelle, en grande partie du fait de sa responsabilité dans l'application du Plan national décennal pour la santé (2012-2022). Les gouvernements locaux ont également l'obligation formelle d'élaborer leur propre plan de santé. Ces plans doivent cependant intégrer les priorités et l'approche globale préconisées par le plan national. Les gouvernements locaux bénéficient de l'assistance d'experts pour garantir leurs capacités fonctionnelles. Ce système doit, en théorie, encourager la cohérence entre les politiques sanitaires de niveau national et infranational.

Le vice-ministère de la Santé, créé en 2013, est en charge des questions liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et collabore étroitement avec l'*Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (Observatoire national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle). L'observatoire est en charge de l'analyse des tendances en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, en lien avec différentes variables comme l'âge, l'état de santé et le sexe. Les analyses et données produites permettent de donner forme à des politiques fondées sur des données factuelles. Les informations collectées sont ensuite disséminées par le biais d'un site Internet consacré à ces questions[6]. Le ministère de la Santé fait fonctionner un réseau de 31 observatoires et collabore avec l'observatoire national afin de mieux intégrer les informations relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle au sein des différentes secteurs.

Le ministère de l'Agriculture et du Développement rural

Les dotations budgétaires annuelles révèlent que la politique agricole constitue l'une des priorités majeures du pays, notamment pour ses implications sur les questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle[7]. Le ministère colombien de l'Agriculture et du Développement rural est en effet en charge de plusieurs politiques importantes en la matière.

Ce ministère coordonne le travail de divers organismes dont plusieurs concernent directement la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les deux principaux sont l'Institut colombien pour le développement rural et le vice-ministère du Développement rural. Cet institut œuvre à rétablir les liens entre les populations rurales déplacées et leurs propriétés foncières, fournit des intrants agricoles et vise au renforcement des capacités aux agriculteurs pour améliorer leur productivité et leur permettre de générer des revenus à partir de leur récolte. Depuis 2013, l'Institut colombien pour le développement rural collabore étroitement avec le vice-ministère du Développement rural, qui est composé de trois sous-divisions. La première concerne les droits de propriété foncière des citoyens déplacés. La deuxième traite de l'augmentation de la productivité agricole, tandis que la troisième œuvre à améliorer l'accès aux services publics au sein des communautés rurales. Ce dernier élément repose sur une approche territoriale du développement rural, qui représente une évolution notable du cadre politique colombien en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle (OCDE, 2014). Le *Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial* constitue peut-être le résultat le plus tangible de cette nouvelle approche territoriale du développement. Cette politique, quasiment expérimentale et menée en partenariat avec les gouvernements locaux dans huit régions, a pour objectif d'améliorer l'accessibilité des foyers ruraux aux services publics.

La direction nationale pour la planification

L'investissement national en Colombie est orienté par des plans de développement nationaux quadriennaux élaborés par la direction nationale pour la planification. La sécurité alimentaire et nutritionnelle est l'une des priorités du plan de développement

actuel (2014-2018). Les échelons infranationaux du pays doivent également produire leur propre plan de développement, avec l'assistance technique de la direction nationale, conformément aux priorités et cibles définies au niveau national. L'importance accordée à la politique de réponse aux questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle est donc reflétée dans les plans nationaux et locaux de développement.

Le rôle de la direction nationale pour la planification au sein du cadre politique national en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle a été défini officiellement par le Conseil national de politique économique et sociale. Cette instance est présidée par le Président colombien et représente la plus haute autorité du pays. En 2008, le Conseil a restructuré et défini de nouvelles orientations pour la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle en Colombie. Plusieurs organismes ont été mis en place dans le cadre de cette rénovation. Ils font l'objet d'une présentation dans les parties suivantes.

Organismes locaux et acteurs internationaux de la sécurité alimentaire et nutritionnelle : L'expérience d'Antioquia

Les performances économiques et les capacités institutionnelles des différentes régions de Colombie varient considérablement (OCDE, 2014). Les défis d'ordre économique et institutionnel vont souvent de pair, en particulier dans les territoires marqués par la pauvreté. Les municipalités et départements qui présentent des insuffisances tant économiques qu'institutionnelles ont en effet souvent plus de difficultés pour mettre en œuvre les politiques en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Lorsque les conditions économiques régionales sont plus favorables, il a été démontré que les gouvernements locaux peuvent et, de fait, travaillent en synergie avec d'autres organismes pour inventer de nouvelles solutions visant à résoudre les problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

En 2002, le département d'Antioquia a mis en œuvre une politique multidimensionnelle en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, le *Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia* (MANA). Cette politique a permis d'obtenir une visibilité internationale et d'attirer la FAO, le Programme alimentaire mondial et d'autres organismes de donateurs à Antioquia. Le succès de cette politique a influencé la politique en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau national et a été reproduite dans une certaine mesure dans d'autres domaines des politiques publiques.

Antioquia est l'un des départements les plus riches de Colombie (OCDE, 2014). Sa capitale régionale, Medellín, a récemment conçu et mis en œuvre une stratégie de développement économique qui a contribué avec succès à la revitalisation de la ville et du milieu local des affaires. La ville bénéficie d'institutions qui fonctionnent raisonnablement bien, comme peut en témoigner la présence d'informations sur les citoyens souffrant d'insécurité alimentaire et de malnutrition. Malgré sa richesse, cependant, le pourcentage de foyers qui connaissent, à divers degrés, l'insécurité alimentaire reste supérieure à la moyenne nationale[8]. Au début des années 2000, le gouvernement régional a ainsi décidé de mettre en œuvre une politique multidimensionnelle, basée sur des données factuelles, afin de promouvoir la sécurité alimentaire.

Le département a alloué 360 millions USD sur quatre ans (2010-2014) à la politique de *Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia*, qui comporte un ensemble de sous-initiatives, dont les principales sont :

- **Un programme d'alimentation complémentaire pour les jeunes enfants.** *Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia* distribue aux enfants âgés de six ans ou moins des aliments enrichis en vitamines et nutriments. Sa portée est plus restreinte que celle de l'initiative *De Cero a Siempre.* Des efforts particuliers ont été entrepris pour coordonner les différents programmes et éviter les chevauchements et duplications inutiles.
- **Un programme d'alimentation scolaire.** *Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia* fournit aux enfants âgés de 6 à 14 ans un apport alimentaire et nutritionnel. La tranche d'âge éligible est plus étendue dans certaines zones rurales.
- **Initiatives pour sensibiliser les citoyens aux principes de sécurité alimentaire et nutritionnelle et améliorer l'accès aux services de base, notamment de soins de santé.** Les citoyens sont fortement impliqués dans la réalisation de ces actions. L'engagement citoyen doit faciliter la dissémination des bonnes pratiques et la sensibilisation à l'égard des problèmes de malnutrition, en particulier au sein des populations vulnérables. *Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia* encourage ainsi la construction d'un capital social qui permettra de faciliter la mise en œuvre de politiques publiques de façon plus générale.
- **Soutien direct aux foyers gérant une petite exploitation agricole.** L'initiative *Huertas Familiares* aide des foyers sélectionnés à accéder à la propriété de petites parcelles, leur fournit des intrants ainsi que des programmes visant au renforcement des capacités pour qu'ils puissent renforcer leur sécurité alimentaire et nutritionnelle. Elle aide également ces foyers à dégager un excédent qu'ils peuvent ensuite vendre sur les marchés locaux et donc s'assurer une source stable de revenus. Ce programme est exécuté avec le soutien direct de la FAO.

Les acteurs locaux concernés attribuent, au moins en partie, le succès de la politique *Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia* à sa continuité et la relative stabilité budgétaire dont elle a bénéficié au cours de la décennie passée. Ces éléments lui ont permis de devenir une politique à part entière, et non un simple programme. Cette politique a ensuite été intégrée aux politiques régionales et départementales afin de garantir la cohérence de l'ensemble des autres politiques menées et promouvoir les objectifs de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Mécanismes de coordination

Il est nécessaire de coordonner les actions menées par les différents organismes – et ils sont nombreux – impliqués dans la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle, afin de garantir l'efficacité et les performances des interventions. La Colombie a fait appel à deux outils principaux pour soutenir cette coordination depuis la création du Conseil national de politique économique et sociale et la restructuration de ce secteur. Le premier est la Commission intersectorielle pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la *Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (CISAN). Ce mécanisme permet de tenir informés les différents acteurs concernés des décisions politiques prises, et ainsi d'exprimer leurs préoccupations et tirer parti des opportunités de coopération et de coordination. Le deuxième outil clé est le Plan national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle 2012-2019 (*Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PNSAN 2012-2019*). Cette structure permet de collecter des informations sur les différentes initiatives mises en œuvre par les membres

de la *Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional* et de les synthétiser sous la forme d'une stratégie nationale commune.

Les défis d'une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle efficace

Le cas de la Colombie démontre bien la nécessité d'adopter une approche territoriale en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'expérience montre tout d'abord que les efforts du pays pour résoudre l'insécurité alimentaire et la malnutrition ont eu un impact limité et, ensuite, que le recul du nombre de personnes et de foyers exposés peut être simplement dû au développement économique du pays – entraînant une hausse des revenus des foyers – et non pas aux politiques concertées en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Les acteurs nationaux et experts internationaux ont mis en lumière les défauts et difficultés auxquels doit faire face la politique colombienne de sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui sont examinés plus en détail ci-dessous.

La politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle ignore la dimension spatiale car elle manque de données régionales

La Colombie s'efforce d'améliorer globalement la disponibilité des statistiques infranationales (OCDE, 2014). Cependant, le manque de données entrave la conception et la mise en œuvre des politiques, notamment dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui ne peuvent donc s'adapter aux spécificités du contexte dans lequel elles doivent s'appliquer. Les pouvoirs publics ne disposent pas des informations de base, comme la taille de la plupart des communautés locales, en particulier dans les zones rurales, le nombre de personnes déplacées (*desplazados*) et les droits de propriété. Elles ne peuvent donc pas adapter les interventions aux besoins spécifiques de collectivités très hétérogènes, et sont contraintes de mettre en œuvre un modèle unique. Pourtant, les réponses aux problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont plus efficaces lorsqu'elles se fondent sur des cadres politiques basés sur des données factuelles et adaptés aux spécificités d'un territoire, à ses atouts et ses défis.

Les transferts monétaires conditionnels sont, par exemple, fournis à des foyers pauvres sans prendre en compte les conditions et caractéristiques des régions où ils habitent. Il peut ainsi être plus difficile pour les habitants ruraux que pour les citadins de remplir les critères exigés, parfois très stricts, pour bénéficier de ces transferts, du fait des difficultés d'accès aux écoles et aux hôpitaux.

Le système de gouvernance des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle manque de coordination et de cohérence

La gouvernance politique en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle fait face à plusieurs défis. L'une des difficultés est le fait que les différentes autorités et acteurs institutionnels colombiens en charge de ces questions travaillent à partir de définitions et descriptifs différents de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La définition adoptée par le ministère de la Santé est, par exemple, différente de celle utilisée par la direction nationale des affaires sociales. Certaines institutions mettent l'accent sur la subsistance – la simple disponibilité d'aliments – alors que d'autres souligne l'importance de l'accès aux denrées alimentaires, qui comporte des dimensions multiples, notamment celle des revenus. Cette situation mine la cohérence de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle et réduit les chances d'élaborer une politique qui mobilise l'ensemble des

ressources financières et humaines existantes pour renforcer la résilience des communautés face à l'insécurité alimentaire et la malnutrition.

En théorie, l'approche colombienne est multidimensionnelle. En pratique, cependant, la gouvernance politique est fragmentée et manque de vision et de direction. La Colombie a déjà mis en œuvre divers programmes et politiques pour promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La participation d'organisations internationales et d'organismes donateurs s'ajoutent encore à cette complexité initiale. Les différents outils de coordination auxquels a recours le Gouvernement colombien se sont révélés être insuffisants. La *Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional* n'oblige pas, par exemple, ses membres à coordonner leurs efforts respectifs. Les différents acteurs doivent seulement s'informer mutuellement des politiques qu'ils mettent en œuvre. Cet état de fait sape le principe même ayant conduit à la création de cette commission.

La mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau local s'est révélée particulièrement exigeante. Le manque de cohérence des cadres politiques a une incidence profonde au niveau local. Il est donc urgent d'encourager une meilleure coordination des interventions et des programmes exécutés par les départements et municipalités en la matière. La plupart d'entre eux manquent en effet de capacités, de financements et de volonté politique pour mettre en œuvre leurs propres mesures de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Une solution pour limiter ces contraintes, et peut-être même révéler des synergies et des complémentarités éventuelles, repose sur la coopération interterritoriale. Au contraire, les départements et municipalités restent dépendants de l'aide des instances centrales comme l'Institut du bien-être familial.

La politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle est déconnectée de l'agenda politique pour la compétitivité

L'insécurité alimentaire et la malnutrition touchent particulièrement les communautés pauvres. Certaines communautés bénéficient de programmes d'aide sociale comme les transferts conditionnels[9]. L'exploitation des atouts locaux non agricoles et des opportunités d'investissement pour promouvoir le développement économique et la compétitivité, qui ont un impact évident sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, ne fait pas partie des priorités du cadre politique actuel.

La classification de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle en politique sociale et son lien avec l'agriculture – l'agriculture de subsistance et à petite échelle en particulier – ne permet pas aux agents locaux en charge de l'exécution de cette politique de tirer parti de leurs connaissances de la situation locale et des opportunités de développement (OCDE, 2014). Comme ces mesures sont définies dans le cadre de la politique agricole, les responsables politiques manquent d'instruments et de la flexibilité nécessaires pour répondre aux questions de compétitivité des secteurs autres qu'agricoles. Une étude de l'OCDE (2014) montre cependant que les départements les plus riches sont ceux où l'économie locale se partage entre l'agriculture et le secteur industriel, ce qui indique l'importance de la diversification sectorielle.

La politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle reste trop centrée sur les zones urbaines et n'est pas adaptée aux besoins des femmes et des minorités ethniques

Alors même que l'insécurité alimentaire et la malnutrition frappent davantage les zones rurales, la plupart des programmes et investissements bénéficient plus aux zones

densément peuplées, facilement accessibles et relativement riches. Ce « biais urbain » des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle s'explique par le fait qu'il est toujours plus facile pour les organismes nationaux, comme pour les organisations internationales et les organismes donateurs, de mettre en place des politiques dans des environnements institutionnels et socio-économiques plus favorables. Les seuls programmes mis en œuvre dans les zones rurales se limitent souvent à des interventions d'urgence ou à des transferts monétaires conditionnels. De plus, ce biais est encore aggravé par le fait que les programmes d'aide sociale colombiens sont conçus en premier lieu pour les travailleurs urbains, qui n'exercent pas d'actualité dans le domaine agricole. C'est pourquoi l'accès aux droits de base comme la propriété foncière ou l'aide sociale reste problématique pour la plupart des travailleurs ruraux.

D'autre part, le cadre politique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ne répond pas aux besoins spécifiques des communautés aborigènes et indigènes des régions du Nord (La Guajira) et de la région côtière pacifique. Ces communautés font partie des populations les plus pauvres du pays et sont donc particulièrement touchées par l'insécurité alimentaire et la malnutrition. La rigidité du cadre politique l'empêche d'intervenir efficacement dans différents contextes sociaux et culturels.

Les efforts visant à renforcer l'autonomie des femmes doivent être renforcés au sein de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Des initiatives récentes montrent que les femmes peuvent jouer, et jouent , un rôle important dans la lutte contre l'insécurité alimentaire. La *Fundación NU3,* une association à but non lucratif basée à Baranquilla, œuvre, par exemple, en faveur de l'autonomisation des femmes dans le cadre de ses efforts pour éradiquer la pauvreté et la faim. Les interventions de cette association sont structurées autour de trois axes : 1) la sécurité alimentaire et nutritionnelle ; 2) la récupération nutritionnelle ; et 3) l'éducation. Cette fondation porte également un programme de prévention et de sensibilisation en matière de reproduction ciblant les jeunes âgés de 12 à 19 ans. De telles initiatives pourraient être généralisées et intégrées aux politiques de tous les départements.

Conclusions : Quelle pourrait être l'approche territoriale pour la Colombie ?

L'approche territoriale en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle constitue une solution viable pour élaborer et mettre en œuvre un cadre politique global et résilient au sein duquel les institutions publiques, les organisations non gouvernementales (ONG), les citoyens et le secteur privé peuvent coordonner leurs actions et, ainsi, s'assurer que l'ensemble des citoyens ont accès à des réseaux régionaux adéquats de biens et de services publics. Imposer une approche territoriale permet de répondre à deux types de défis.

L'élaboration de politiques basées sur des données factuelles

La collecte de statistiques fines au niveau infranational est le premier pas vers la mise en pratique d'une approche territoriale. La Colombie travaille activement pour mettre à niveau ses systèmes d'information nationaux (OCDE, 2013b). Les initiatives en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle bénéficieront sous aucun doute d'une disponibilité accrue des données locales. Celles-ci permettront aux pouvoirs publics de suivre les évolutions des situations régionales et d'intervenir rapidement quand il existe un besoin – par exemple dans les territoires affectés par le conflit armé ou ceux ayant une forte présence de *desplazados*. La disponibilité de statistiques fines, actualisées au niveau régional, permettra également d'identifier de façon plus précise et fiable les populations à

risque en matière d'insécurité alimentaire et de malnutrition et contribuera à améliorer la planification à long terme. L'élaboration de politiques basées sur des données factuelles présente l'avantage supplémentaire de clarifier pour le grand public les principes qui régissent ces politiques, et de renforcer la responsabilisation du gouvernement.

La gouvernance et la coordination multiniveaux des politiques

Les efforts entrepris jusqu'à aujourd'hui pour améliorer les politiques en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle n'ont concerné que le niveau central. Malgré leur rôle crucial, l'importance de la participation des gouvernements infranationaux à la planification et la mise en œuvre des politiques publiques n'a pas été suffisamment prise en compte. Les régions constituent des entités hétérogènes : la région atlantique, par exemple, nécessite d' interventions différentes de celles des régions montagneuses des Andes. La mise en œuvre uniforme d'une politique unique ne constitue pas le moyen le plus efficace pour résoudre des problèmes qui se manifestent de façon très différente au sein de territoires hétérogènes. La participation des gouvernements locaux est ainsi cruciale pour identifier les différences régionales et concevoir des solutions qui répondent à ces spécificités.

L'expérience montre que l'alignement des agendas politiques des différents niveaux de gouvernement et l'adaptation des cadres politiques nationaux aux spécificités et situations locales permettent d'améliorer l'efficacité et les performances des politiques mises en œuvre, grâce à la « mise en commun de connaissances ». Ce processus permet d'agréger les informations collectées aux différents niveaux politiques et auprès des acteurs concernés relatives aux besoins et aux opportunités existantes dans un territoire particulier. Les systèmes de gouvernance multiniveaux stimulent la participation et l'engagement citoyens, et facilitent ainsi la mise en commun des connaissances. En outre, une telle gouvernance facilite l'évaluation des politiques, et permet de produire des informations qui enrichissent les connaissances communes et alimentent la conception des politiques.

Il est indispensable de comprendre les complémentarités et de gérer les compromis et concessions à faire entre les différentes conceptions de politiques publiques pour garantir le déploiement aussi efficace que possible des ressources qui restent limitées. Le domaine d'intervention des différentes politiques sectorielles est bien défini au niveau national. La plupart des politiques en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont mises en œuvre par les autorités nationales dans le domaine social (aide sociale), excepté deux : certaines interventions relèvent du système de santé national, et dans une moindre mesure, du ministère de l'Agriculture. Les mécanismes de coordination nationaux permettent de minimiser les chevauchements et duplications inutiles lors de la mise en œuvre des politiques par ces instances indépendantes, et de créer en même temps des synergies entre les différents niveaux de gouvernements.

La coordination sectorielle est également cruciale pour développer une approche holistique de la compétitivité dans le cadre des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle. On suppose souvent que l'activité agricole est la seule solution pour les personnes touchées par l'insécurité alimentaire et la malnutrition. Les politiques consistant à créer des opportunités pour les foyers pauvres de générer de nouveaux revenus se sont donc concentrées dans le secteur agricole. Dans le même temps, le conflit armé a privé de nombreux habitants des zones rurales de leurs terres, renforçant l'exode rural l'exode rural. Les responsables politiques doivent admettre l'existence d'opportunités de création de revenus pour les populations pauvres hors du secteur

agricole. Les politiques en faveur du travail indépendant et de l'entrepreneuriat, ainsi que celles en faveur de l'emploi dans les secteurs industriel et des services, par exemple, peuvent contribuer à apporter une réponse à la pauvreté et aux problèmes d'insécurité alimentaire qui en découlent souvent. En d'autres termes, l'importance de l'économie rurale non agricole ne doit pas être sous-estimée, de même que le rôle de l'entrepreneuriat et de la création d'emplois pour accueillir les nouveaux arrivants dans les villes.

Notes

1. Les données relatives à l'extrême pauvreté ne sont pas disponibles pour le département de Putumayo. Il convient de noter, cependant, que le niveau d'insécurité alimentaire des foyers dans ce département (57,2 %) est supérieur à la moyenne nationale. De même, les données sur l'insécurité alimentaire et l'extrême pauvreté ne sont pas non plus disponibles pour le département d'Amazonas.
2. Les chiffres exacts de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition dépendent partiellement de la définition de la ruralité appliquée. L'adoption d'une autre définition de la distinction ville/campagne fondée sur la densité de population et la proximité avec les centres urbains peut faire réduire les estimations de l'insécurité alimentaire et la malnutrition (voir OCDE, 2014).
3. À des fins de comparaison, la valeur la plus faible de l'indice de Gini relative à la distribution des terres est celle du Japon à 0,382 (Banque mondiale, 2004).
4. Pour la discussion sur les facteurs ayant conduit au fossé ville/campagne, voir OCDE (2014).
5. Le programme *Familias en Acción* représente à lui seul 0,5 % du budget total consolidé de la Colombie en 2015, qui s'élève à 68 milliards USD.
6. www.sispro.gov.co.
7. Environ 2,2 milliards USD ont été alloués à la politique agricole en 2015. En 2004, cette part du budget ne représentait que 250 millions USD. La dotation budgétaire à la politique agricole s'est stabilisée aux cours des dernières années, ce qui a facilité la conception et la mise en œuvre des politiques.
8. Il est cependant nécessaire de noter que ce chiffre enregistre probablement une tendance à la hausse du fait : 1) la complétude des données de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, grâce à l'utilisation d'un meilleur système de suivi et la mise en œuvre d'une politique de suivi ; et 2) l'éventuelle corrélation positive entre un programme en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le pourcentage de citoyens qui s'identifient à ce défi.
9. Les transferts monétaires aux familles pauvres, s'ils sont nécessaires pour éradiquer la pauvreté, peuvent également entraîner une dépendance. Les bénéficiaires ne reçoivent que peu d'incitations à améliorer leurs conditions de vie, notamment à cause du risque de perdre le droit à cette prestation. L'importance du nombre de personnes dépendant de l'aide sociale affecte également la viabilité de cette politique. Cette situation

engendre une variabilité élevée des transferts, qui dépendent eux-mêmes du budget alloué à l'aide sociale au niveau national. Ainsi, les citoyens pauvres sont également exposés à des variations importantes de leurs revenus, ce qui nuit à leur résilience mais également à la confiance de la population dans la capacité des pouvoirs publics à réduire la pauvreté extrême, l'insécurité alimentaire et la malnutrition.

Références

Banque mondiale (2004), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Banque mondiale, Washington, disponible sur : https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR%202004%20-%20English.pdf?sequence=1

DANE (2010), Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Colombie. http://www.dane.gov.co/

iDMC (2014), "Global estimates 2014: People displaced by disasters", Internal Displacement Monitoring Centre, Conseil norvégien pour les réfugiés, Genève, www.internal-displacement.org/publications/2014/global-estimates-2014-people-displaced-by-disasters.

OCDE (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en.

OCDE (2013), *Rural-Urban Partnerships An Integrated Approach to Economic Development*, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en.

PNUD (2009), *Human Development Report, Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, Programme des Nations Unies pour le Développement, New York, disponible sur : http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf.

Site internet

ENSIN (2010), Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010 (ENSIN), http://ghdx.healthdata.org/record/colombia-national-survey-nutritional-situation-2010 (consulté Juin 2015).

Chapitre 4

Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas de la Côte-d'Ivoire

L'approche de la côte d'Ivoire en matière de développement rural a longtemps été axée sur le développement de l'agriculture. Depuis le conflit civil, le gouvernement s'est fondé sur une approche sectorielle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) et du développement rural. Les politiques en cours sont centrées autour de l'organisation, la gestion et « l'institutionnalisation » d'un certain nombre de chaînes de création de valeur du secteur agricole. L'insécurité alimentaire de la Côte d'Ivoire est concentrée géographiquement. La malnutrition chronique est plus élevée dans les régions les plus au nord du pays et, en particulier, dans les régions du Nord (39,3 %), Nord-Est (39,3 %), Ouest (34,2 %) et Nord-Ouest (31,8 %). Les niveaux les plus bas de malnutrition chronique sont dans la région de la capitale Abidjan (17,9 %). Les ménages qui sont touchés par la malnutrition chronique ont tendance à être ceux qui dépendent de l'agriculture de subsistance ou de la production d'objets artisanaux et ceux dont le chef de famille a le niveau d'éducation le plus faible. Des outils innovants de politiques publiques seront nécessaires pour gérer le développement rural et la sécurité alimentaire au cours des prochaines décennies. Ces outils doivent tenir compte des différences régionales et être en mesure de coordonner les actions des différents secteurs, en se concentrant non seulement sur l'intensification et la diversification des productions agricoles mais aussi en priorisant des activités non agricoles.

Principales constatations[1]

La sécurité alimentaire et le développement rural sont étroitement liés. Les problèmes d'insécurité alimentaire et de malnutrition en Côte d'Ivoire sont concentrés dans les zones rurales, qui sont nombreuses à avoir des niveaux plus élevés de pauvreté. La diversification des activités économiques, la création d'opportunités d'emplois non agricoles et l'amélioration de l'accès des populations rurales aux services de base contribueront à la sécurité alimentaire et à améliorer le niveau de vie dans le pays.

L'approche de la Côte d'Ivoire en matière de développement rural a longtemps été orientée vers le développement de l'agriculture. Les investissements publics et privés consacrés aux exportations de produits agricoles dans les années 1960 ont entraîné le développement rapide et l'urbanisation de la côte sud. Cela a généré des inégalités entre le nord et le sud, que le plan quinquennal de 1971-75 a voulu combler par l'élargissement des services d'éducation aux zones rurales, la création de villages avec un noyau central disposant de services publics améliorés et la mise en place de fonds de développement régional. En dépit de la persistance des inégalités, il s'agissait d'un effort concerté pour la promotion d'un développement territorial équilibré. L'effondrement mondial du prix des matières premières et la sécheresse de la région se sont traduit, dans les années 1980, par une récession économique qui a provoqué des troubles sociaux. En 1994, une série de mesures de libéralisation ont été mises en œuvre dans le cadre de programmes d'ajustement structurel plus vastes afin de relancer la dynamique de développement de la Côte d'Ivoire. Le conflit civil intervenu entre 2002 et 2011 a porté un coup d'arrêt à de nombreuses fonctions gouvernementales que le nouveau gouvernement tente de remettre en œuvre.

Depuis le conflit civil, le gouvernement s'est fondé sur une approche sectorielle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) et du développement rural. Les politiques en cours sont centrées autour de l'organisation, la gestion et « l'institutionnalisation » d'un certain nombre de chaînes de création de valeur (*filières*) du secteur agricole.

Les zones rurales de la Côte d'Ivoire ont connu d'importantes transformations au cours des récentes décennies. Le taux de fécondité est élevé (4,9 enfants par femme) et la population rurale a continué à croître en termes absolus (passant de 2,9 millions en 1960 à 9,5 millions en 2013). En termes relatifs, la population rurale a toutefois baissé. En 2013, la population rurale ne représentait que 47 % de la population totale. L'importance de l'agriculture dans la production économique nationale a également reculé. En 2013, l'agriculture ne représentait que 22 % du produit intérieur brut de la Côte d'Ivoire (PIB). En dépit de cela, le chômage reste élevé et le réseau routier, qui était autrefois l'un des plus développé de la sous-région, a souffert de sous-investissement.

L'insécurité alimentaire de la Côte d'Ivoire est concentrée dans l'espace. La malnutrition chronique est plus élevée dans le nord du pays et, en particulier, dans les régions du Nord (39,3 %), Nord-Est (39,3 %), Ouest (34,2 %) et Nord-Ouest (31,8 %). Les niveaux les plus bas de malnutrition chronique s'observent dans la région de la capitale Abidjan (17,9 %) (MICS, 2006). Les ménages qui sont touchés par la malnutrition chronique ont tendance à dépendre de l'agriculture de subsistance ou de la production d'objets artisanaux et à être sont ceux dont le chef de famille a le niveau d'éducation le plus bas.

L'expérience de la Côte d'Ivoire illustre parfaitement les lacunes des approches sectorielles du développement rural. Les approches actuelles du développement rural, orientées sur la chaîne de création de valeur, ont tendance à profiter aux personnes

directement impliquées dans cette chaîne. L'absence de coordination transsectorielle a également eu un impact négatif sur les ressources naturelles et les services environnementaux.

Les efforts à venir pour traiter le problème du développement rural et de sécurité alimentaire doivent tenir compte de la croissance rapide de la population jeune. Les entrées annuelles sur le marché du travail devraient doubler, passant de 400 000 personnes à 800 000 d'ici 2050. Ces efforts de promotion du développement rural doivent également privilégier les activités non agricoles, plutôt que de se concentrer exclusivement sur l'intensification et la diversification agricoles, ce qui est aujourd'hui le cas.

Introduction

L'insécurité alimentaire et la malnutrition ont tendance à être plus marquées dans les zones rurales et dans les groupes de population à faible revenu. C'est particulièrement le cas de la Côte d'Ivoire où la pauvreté, l'insécurité alimentaire et la malnutrition sont concentrées dans un petit nombre de régions les moins densément peuplées et ayant de faibles niveaux d'accessibilité. L'absence d'opportunités d'emplois non agricoles, la faible productivité agricole et l'instabilité politique ainsi que le conflit en cours représentent les principales difficultés auxquelles sont confrontées les autorités en matière de promotion du développement rural et de SAN en Côte d'Ivoire. Ces défis intérieurs ont été aggravés par plusieurs chocs macroéconomiques négatifs au niveau international, qui ont affaibli l'économie ivoirienne et ont eu des répercussions négatives sur le pouvoir d'achat de la population.

Les autorités ivoiriennes ont utilisé un grand nombre d'approches stratégiques dans leurs efforts pour atténuer ces difficultés, traiter les problèmes de la SAN et renforcer le développement rural. La diversité des stratégies employées résulte de l'hétérogénéité des problèmes d'ordre intérieur et internationaux rencontrés par la Côte d'Ivoire au cours des dernières décennies. Son approche du développement rural a été jusqu'ici fragmentée et excessivement dépendante des activités agricoles. Le caractère unidimensionnel des approches du développement rural et leur incapacité à rendre compte de facteurs qui influent sur les moyens de subsistance ruraux n'ont fait qu'exacerber les problèmes de pauvreté et, partant, la malnutrition dans les régions rurales.

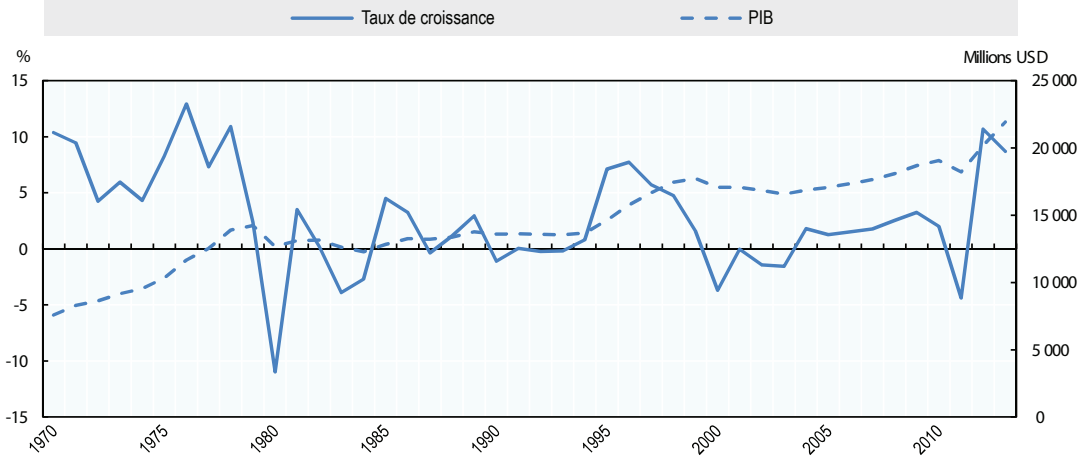
Cette étude de cas poursuit un double objectif : en premier lieu, elle décrit l'évolution du développement rural et les stratégies de sécurité alimentaire de la Côte d'Ivoire. Dans un second temps, elle propose des orientations relatives à l'amélioration des futures actions politiques visant à améliorer le niveau de vie dans les zones rurales.

L'étude de cas s'articule de la manière suivante : la première section propose une présentation de la trajectoire de développement de la Côte d'Ivoire de 1960 à nos jours. La deuxième section décompose cette stratégie de développement en étapes clés et explore les politiques de développement rural et de sécurité alimentaire liées à chacune des phases. La troisième section aborde l'efficacité des stratégies mentionnées à la deuxième section. En dernier lieu, cette étude de cas propose une série d'observations finales.

La trajectoire de développement, la pauvreté et la sécurité alimentaire de la Côte d'Ivoire

La trajectoire de développement de la Côte d'Ivoire peut être divisée en quatre périodes distinctes. La première comprend les 20 années qui ont suivi l'indépendance en 1960. Au cours de cette période, le pays était considéré comme le « miracle d'Afrique de l'Ouest ». L'expansion du secteur agricole et le développement du secteur manufacturier et des services à Abidjan se sont traduits par des augmentations annuelles du PIB qui, certaines années, dépassaient 10 %. Le début de la seconde phase a été marqué par l'effondrement des prix internationaux du cacao et du café en 1979. Les fortes baisses des prix des produits de base, ajoutées à un endettement croissant, ont déclenché une profonde récession en 1980, suivie par une période de 15 ans de stagnation économique. La crise économique a contraint le pays à entreprendre des réformes structurelles difficiles (figure 4.1). Les tensions politiques ont entraîné un coup d'État militaire en 1999, qui a marqué le début de la troisième phase de développement du pays. Les dix années qui ont suivi la crise politique ont entraîné un chaos économique, une récession et des conflits armés. La phase de développement actuel a commencé en 2011. Le PIB enregistre une croissance de 8 à 10 % depuis le début de cette quatrième phase et la Côte d'Ivoire s'est récemment fixée pour objectif de devenir une « nation émergente » en 2020. Cet objectif est perçu comme réalisable en raison d'une demande intérieure et extérieure solide, d'investissements importants des secteurs privé et public dans les infrastructures à des fins de reconstruction, du fort appui des bailleurs de fonds et des perspectives internationales positives.

Figure 4.1. **Évolution du PIB de la Côte d'Ivoire entre 1960 et 2013**



Source : Indicateurs du développement mondial, http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.

L'agriculture demeure le moteur de l'économie ivoirienne. Mais des éléments probants d'une certaine diversification économique sont réunis. La part du PIB générée par l'activité agricole, par exemple, est passée de 50 % en 1960 à environ 27 % aujourd'hui (figure 4.2). De même, l'emploi dans le secteur agricole en pourcentage de l'emploi total est passé de 82 % en 1960 à 38 % en 2010 (FAOSTAT). L'évolution du profil économique de la Côte d'ivoire est notamment le reflet de l'urbanisation dans un contexte où la population rurale demeure dépendante des activités agricoles. À titre de

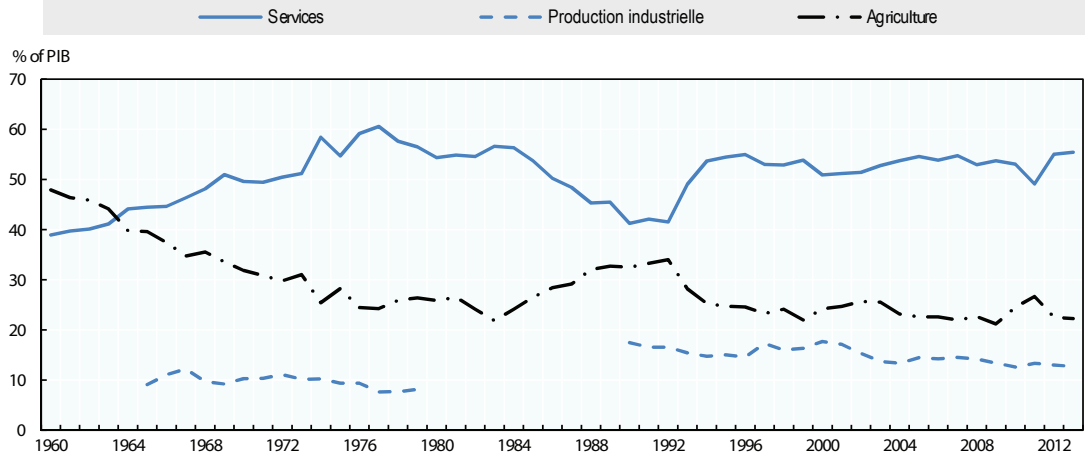
comparaison, les activités industrielles et les industries extractives (pétrole, gaz et or), représentent respectivement 15 % et 7 % du PIB. Le secteur des services en Côte d'Ivoire occupe également une part de plus en plus importante (48 %) du PIB[2]. La croissance de ce secteur est plus directement imputable à l'importance croissante du commerce et du transport de la production agricole et à la hausse de l'urbanisation.

La transition démographique de la Côte d'Ivoire est plus avancée que celle de la plupart des autres pays d'Afrique sub-saharienne. Dans ce contexte, la création d'emplois pour prendre en charge une population en âge de travailler de plus en plus importante risque de d'être un représenter un défi au cours des prochaines décennies.

La population de la Côte d'Ivoire a plus que sextuplé au cours des 20 dernières années, passant de 3 millions en 1960 à 20 millions en 2013 et cette hausse devrait se poursuivre. En 2012, le taux de croissance de la population s'élevait à 2,3 % et, selon les prévisions, la population devrait doubler et atteindre 44 millions au cours des 35 prochaines années (scénario de croissance moyenne de l'ONU).

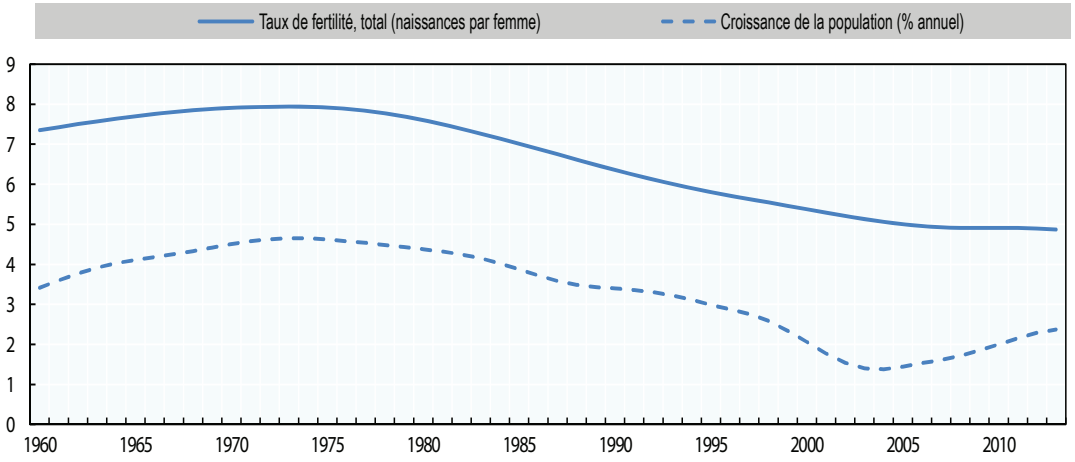
En outre, la population jeune de Côte d'Ivoire est exceptionnellement importante. En 2015, les individus de 15 ans et moins étaient estimés représenter 41 % de la population totale. Les individus de 25 ans ou moins représentaient 61 % de la population. La jeunesse de la population signifie que le nombre de jeunes entrant sur le marché du travail va passer de 430 000 aujourd'hui à 800 000 en 2050. Au cours des dix prochaines années, le pays devra fournir des emplois à 7 millions de jeunes. En outre, plus de la moitié de ces nouveaux travailleurs résident dans des zones rurales. Il existe néanmoins des éléments qui démontrent que la transition démographique est en marche. Le taux de fécondité a reculé d'environ 8 naissances par femme au début des années 1970 à moins de 5 naissances aujourd'hui (figure 4.3)[3]. Cela a eu pour effet d'augmenter le taux d'activité à des niveaux qui dépassent la moyenne de l'Administration de la sécurité sociale (1,15). Le taux d'activité de la Côte d'Ivoire atteint 1,23 personne active pour chaque personne inactive et il devrait atteindre 1,65 d'ici 2015.

Figure 4.2. **Évolution de la contribution du secteur au PIB de la Côte d'Ivoire entre 1960 et 2013**



Source : Indicateurs du développement mondial, http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.

Figure 4.3. **Évolution de la croissance de la population et des taux de fécondité en Côte d'Ivoire**



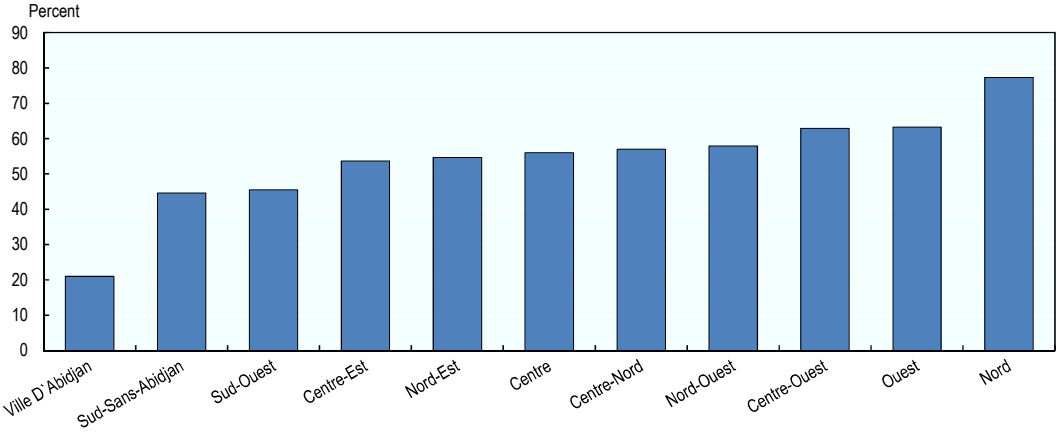
Source : Indicateurs du développement mondial, http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.

La Côte d'Ivoire a également l'un des taux d'immigration les plus élevés au monde, qui est alimenté par l'afflux constant d'immigrants au cours des 50 dernières années. Avant la crise politique de la fin du 20ème siècle, les individus d'origine étrangère étaient estimés représenter 25 à 30 % de la population totale. L'immigration s'est cependant ralentie.

Le taux d'urbanisation de la Côte d'Ivoire, qui atteint 55 %, est élevé par rapport aux normes SSA. Le pays s'est urbanisé rapidement au cours de la première phase de développement (7 à 10 % par an). Le rythme de l'urbanisation s'est ralenti depuis (3 à 4 %), en grande partie en raison des problèmes économiques dont a souffert le pays dans les années 1990 et 2000. La structure urbaine de la Côte d'Ivoire peut être décrite comme asymétrique - son indice de primatie atteint 6,3. Abidjan, principal pôle économique et port, est la seule grande ville, qui abrite entre 4,5 et 5 millions d'habitants.

En Côte d'Ivoire, la pauvreté a augmenté au cours des dernières décennies et elle est de plus en plus concentrée dans les zones rurales. Le conflit et la crise politique ont contribué à une augmentation atteignant presque 40 % du taux de pauvreté[4]. En 1985, le taux de pauvreté était de 10 %. En 2008, il avait atteint 49 %. Il est peut-être encore plus inquiétant de constater que le taux de pauvreté a augmenté plus rapidement dans les zones rurales. Le taux de pauvreté rural a atteint 62 % en 2008 (DSRP, 2009). En outre, certaines régions sont plus pauvres que d'autres. Les taux de pauvreté sont plus élevés dans les régions du nord et de l'ouest du pays. En 2008, la région Nord a enregistré un taux de pauvreté de 80 %. Les taux de pauvreté des régions Ouest et Centre-Ouest étaient proches de 63 % la même année (figure 4.4).

Figure 4.4. **Répartition territoriale de la pauvreté en Côte d'Ivoire**



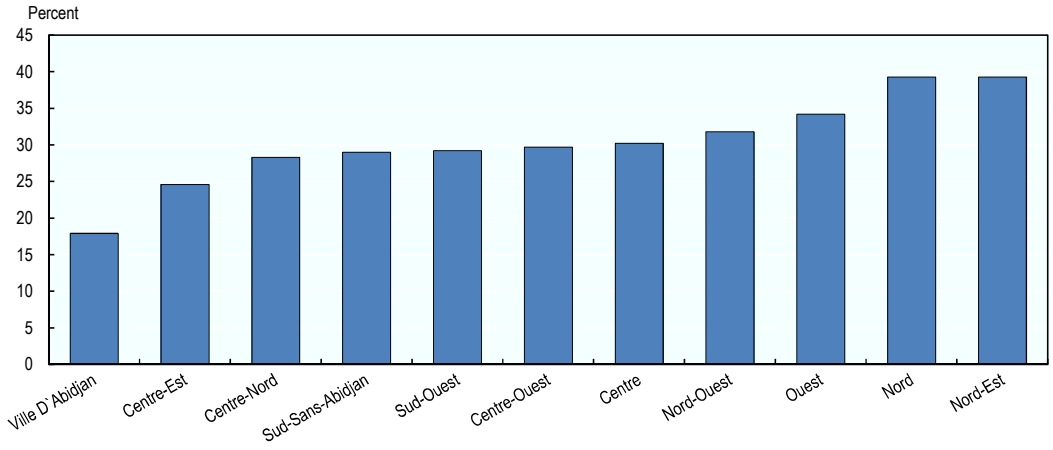
Source : DSRP (2009), « Stratégie de Relance du Développement et de Réduction de la Pauvreté ».

Les problèmes de pauvreté sont particulièrement aigus dans les zones rurales. En 2012, 35 % des enfants de 5 ans et moins des régions rurales de Côte d'Ivoire souffraient de malnutrition chronique, contre 21 % des enfants des zones urbaines. La malnutrition chronique chez les enfants était plus élevée dans les régions du Nord (39 %) et du Nord-Est (34 %) (figure 4.5). Par ailleurs, la malnutrition chronique est concentrée dans les segments les plus marginalisés de la société. En 2012, par exemple, 38% des enfants de 5 ans et moins du segment le plus pauvre de la population souffraient d'un retard de croissance. Seuls 16 % des enfants du segment le plus riche souffraient d'un retard de croissance (tableau 4.1 et annexe 4.A1). Des modèles semblables à ceux qui sont mentionnés ci-dessus s'observent dans les statistiques relatives à la proportion d'enfants en insuffisance pondérale. Les régions qui ont les taux les plus élevés d'enfants présentant une insuffisance pondérale sont le Nord (20 %) et le Nord-Est (24 %). La part d'enfants en insuffisance pondérale tendait également à être plus élevée dans le groupe de population le plus pauvre (21 %) par rapport au groupe le plus riche (10 %) (tableau 4.1 et annexe 4.A1).

Évolution des stratégies de développement rural et de sécurité alimentaire

À l'exception de quelques programmes isolés et éphémères, la Côte d'Ivoire n'a pas encore mis en œuvre une politique visant explicitement la promotion du développement rural. Après l'indépendance, le gouvernement a accordé la priorité au développement agricole afin de renforcer la croissance économique. Il était prévu qu'en privilégiant la production agricole, les efforts entrepris pour augmenter les revenus des agriculteurs et l'augmentation des investissements publics financés par les recettes fiscales favoriseraient naturellement et inévitablement le développement rural. Des efforts ont donc été entrepris pour moderniser et renforcer l'intensité et la productivité des activités agricoles. Une approche de « laissez-faire » a été adoptée en ce qui concerne la production de café et de cacao, bien que les paysans aient bénéficié d'une assistance technique limitée, afin d'encourager la productivité. L'intervention de l'État a servi à encourager la diversification et à favoriser les exportations. L'évolution de ce système peut être divisée en quatre périodes.

Figure 4.5. **Répartition territoriale de la malnutrition chronique en Côte d'Ivoire (enfants de moins de 5 ans)**



Source : EDS (2012), *Enquête Démographique et de Santé et à Indicateurs Multiples*.

L'approche filière (1960 au milieu des années 1970)

Le gouvernement a créé un certain nombre d'organisations ad hoc consacrées au développement de secteurs spécifiques de production afin de promouvoir la diversification agricole[5]. Ces entreprises publiques et *joint ventures* avaient leurs propres conseils d'administration, PDG et personnel et étaient gérées comme des entreprises privées. Chacune d'entre elles était en lien avec des institutions de recherche qui fournissaient des semences de haute qualité et une assistance technique pour soutenir la production de cultures exportables et rentables. En revanche, la production de cultures vivrières ne bénéficiait pas de l'aide d'un organisme spécialisé. Les paysans décidèrent toutefois de faire des cultures vivrières parallèlement au café, au cacao et autres produits privilégiés par les organisations nouvellement créées. Cela permit de garantir une production de cultures vivrières suffisante pour répondre à la demande croissante d'une population de plus en plus urbaine.

La commercialisation du café et du cacao, les deux principaux produits d'exportation, était gérée traditionnellement par le secteur privé. Cette tradition d'implication minimale de l'État a été conservée dans le nouveau système. Le rôle de l'État se limitait à 1) établir des règles en accord avec les opérateurs privés ; 2) fixer un prix annuel unique payé au producteur et 3) contrôler les exportations à travers l'organe de commercialisation – la Caisse de Stabilisation – qui appliquait une taxe et donnait son accord selon un prix cible. Dans le cadre de l'approche filière, les augmentations annuelles des prix garantis, le soutien politique personnel du Président aux planteurs et les facilités d'accès de tous les producteurs, y compris étrangers, aux ressources de la terre, ont créé une série de mesures d'encouragement efficaces qui se sont traduites par l'essor de la production de produits de consommation non courante.

Dans le cadre de l'approche filière, la croissance agricole et les revenus en hausse des agriculteurs ont été les piliers du développement rural. Une Agence nationale du développement rural a brièvement existé au début des années 1970. Les politiques visant à améliorer l'éducation, la santé, les conditions de vie et les infrastructures de transport étaient neutres sur le plan territorial et ne visaient pas spécifiquement les zones rurales. À

cette période, la SAN était gérée indirectement via des politiques visant la productivité agricole et la croissance.

Du milieu des années 1970 à 1989

Au milieu des années 1970, la Côte d'Ivoire a tenté d'adopter une approche régionale du développement rural afin de résoudre les inégalités régionales croissantes entre la partie sud du pays qui profitait du boom du cacao et la partie nord qui était à la traîne. De grands projets d'infrastructures comme la construction du barrage hydroélectrique sur le fleuve Bandama et le développement d'un nouveau port à San-Pedro ont été mis en œuvre dans la région du centre. Des efforts ont été également entrepris pour promouvoir le développement de la région du Sud-Ouest, notamment l'opération villes-chemins de fer, qui soutenait les entreprises de petites villes situées sur la ligne de chemins de fer Abidjan-Ouagadougou, ainsi que les opérations de planification urbaine accélérée dans des villes secondaires. Une autre initiative majeure a soutenu le développement de la production de coton dans la région des savanes. L'initiative s'est traduite par l'augmentation de la production de coton, qui est passée de 35 000 tonnes par an (1970) à 400 000 tonnes (fin des années 1990).

En 1977, la concurrence entre les *sociétés de développement* a été à l'origine d'inefficacités et de recoupements régionaux et a finalement conduit à la restructuration du système d'aide. La direction était répartie, sur le plan régional (et, par extension, sectoriel) entre la Société pour le Développement du Palmier à Huile (SODEPALM) au Sud, la Société d'Assistance pour la Modernisation (SATMACI) dans la région du centre et la Compagnie Ivoirienne de Développement de Textiles (CIDT) dans le nord.[4] Plusieurs institutions agro-industrielles et programmes de développement régionaux associés à l'approche précédente ont été cependant maintenus. Le maintien de cette complexité institutionnelle a contribué à la crise économique de la fin des années 1980. Les fruits des efforts de promotion du développement régional ont été minimes pendant cette période et le développement rural est resté un sous-produit de la croissance agricole et sectorielle[6].

Standardisation et privatisation (1989-2011)

Le système d'appui a été profondément remanié par les réformes structurelles du début des années 1990. En 1989, la Banque mondiale a lancé le « Projet de Renforcement National des Services d'Appui à l'Agriculture » afin de restructurer les systèmes d'appui. Les sociétés de développement ont été regroupées au sein d'un partenariat public-privé appelé Agence Nationale d'Appui au Développement Rural. Cette agence qui visait à renforcer la production agricole et à améliorer l'accès des agriculteurs aux intrants agricoles a été privatisée en 1998.

La facilité d'accès aux terres, associée aux flux migratoires, a généré des tensions sociales qui ont été exacerbées par une grave crise économique. Une nouvelle loi a été adoptée, réservant formellement la propriété des terres à l'État, aux gouvernements locaux et aux nationaux ivoiriens. La situation des immigrants s'est détériorée à la suite de cette loi.

Les bailleurs de fonds internationaux ont fait pression sur le gouvernement pour qu'il libéralise les secteurs du café et du cacao. Les prix de production fixes ont été progressivement supprimés et la Caisse de Stabilisation a mis en œuvre un système transparent de gestion des ventes. En 1999, un coup d'État militaire a eu lieu dans le pays. Au cours des années 2000, la gouvernance privée a dominé dans les secteurs du café et du

cacao. De nouveaux organes administratifs ont été créés avec des représentants des exportateurs, transporteurs, broyeurs, banques, organisations de producteurs et avec l'État, notamment la Bourse du café et du cacao (organisation de régulation) et l'Autorité de régulation du café et du cacao. Le système de taxation précédent qui reposait sur les exportations a été maintenu. Le Comité de gestion de la filière café-cacao (CGFCC) a été mis en place en 2008 à titre de nouveau système de régulation. Dans le cadre du CGFCC, les taxes n'étaient plus liées au volume exporté mais elles étaient appliquées sur la valeur ajoutée et limitées à 22 % du prix CAF.

Les problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle étaient gérés principalement par les Plans Nationaux de Développement de la Santé qui ont couvert les périodes comprises entre 1996 et 2005 et entre 2009 et 2013. Diverses autres politiques et projets visant la malnutrition ont également été mis en œuvre à travers des initiatives nationales ou en partenariat avec les bailleurs de fonds internationaux. Selon le *Programme National de Nutrition* (PNN, 2010), certaines des actions politiques les plus pertinentes du début des années 1990 comprenaient les Initiatives Hôpitaux Amis des Bébés, un projet financé par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) afin de lutter contre les carences en micronutriments, des campagnes contre les carences en iode, des actions interministérielles autorisant et encourageant l'iodation du sel pour la consommation humaine et animale. À la fin des années 1990, le Plan d'Action National pour la Nutrition a créé le Programme de nutrition national au sein du Ministère de la santé et de l'hygiène publique. Il s'agissait de l'une des actions les plus efficaces quant à la solution de problèmes liés à la SAN.- À la fin des années 2000, l'accès aux soins gratuits a été accordé aux enfants souffrant de malnutrition dans les régions où les problèmes de SAN dominaient et l'Agence ivoirienne de sécurité alimentaire a été mise en place (PNN, 2010). La Stratégie de réduction de la pauvreté lancée en 2009 (DSRP, 2009) a fait de la sécurité alimentaire l'un de ses principaux piliers. En 2010, les discussions relatives à l'examen du Plan de nutrition national ont commencé et un nouveau programme de gestion de la malnutrition a été adopté en 2009 puis révisé en 2013.

Renouveau de l'approche filière (2011 à aujourd'hui)

La priorité absolue du nouveau régime consiste à relancer le moteur économique de la Côte d'Ivoire. Dans cette optique, le Plan National de Développement a alloué 25 % de ses ressources au développement des infrastructures et du transport, 15 % aux secteurs des mines et de l'énergie et 8,5 % au secteur agricole. Les objectifs d'investissements reposent sur le Programme National d'Investissement Agricole et, plus tard, sur le Programme d'Investissement Détaillé. Le Plan National de Développement ne porte pas explicitement sur le développement rural. Mais il est présent dans ses actions thématiques liées à l'éducation, la santé et les conditions de vie. De nouveaux organes de régulation, notamment le Conseil du Café-Cacao et Conseil du Coton et de l'Anacarde ont été créés en 2012. Ils sont gérés conjointement avec le secteur privé.

L'adoption d'une approche intégrée du développement agricole est une autre priorité du nouveau régime. Cette approche se fonde sur des programmes interprofessions)[7], dont les responsabilités comprennent la définition d'une vision stratégique d'ensemble, l'identification des objectifs et actions, la diffusion de la recherche et des connaissances, la mise à disposition de la formation et de l'éducation et la promotion du développement agro-industriel. La priorité accordée à une approche intégrée du développement agricole repose sur la perception que cette approche va permettre une répartition plus équitable des bénéfices de la croissance et du développement. Les filières font à nouveau l'objet d'une

nouvelle approche stratégique. La nouvelle approche n'accorde cependant pas la priorité au développement rural.

Le Programme National d'Investissement Agricole a été l'un des premiers outils de gestion de la SAN. Le montant à consacrer à la mise en œuvre de ce plan est estimé à 71 632 millions de francs CFA. (PNN, 2010). Le programme a pour objectif d'atteindre la sécurité alimentaire nationale en 2015. En plus de la promotion de l'exploitation agricole familiale, le Programme National d'Investissement Agricole cible la SAN à travers des initiatives pour relancer les secteurs de la production animale, de la pêche, l'aquaculture et des légumes. Les initiatives employées pour atteindre les objectifs du programme incluent des projets favorisant le secteur rizicole, des investissements dans la production de maïs et de soja destinés à l'alimentation animale, des projets encourageant la production d'aliments pour les animaux et les poissons, des projets de soutien à la production de cultures légumières ainsi que des initiatives de remise en état et d'équipement des centres d'élevage.

Évaluation globale

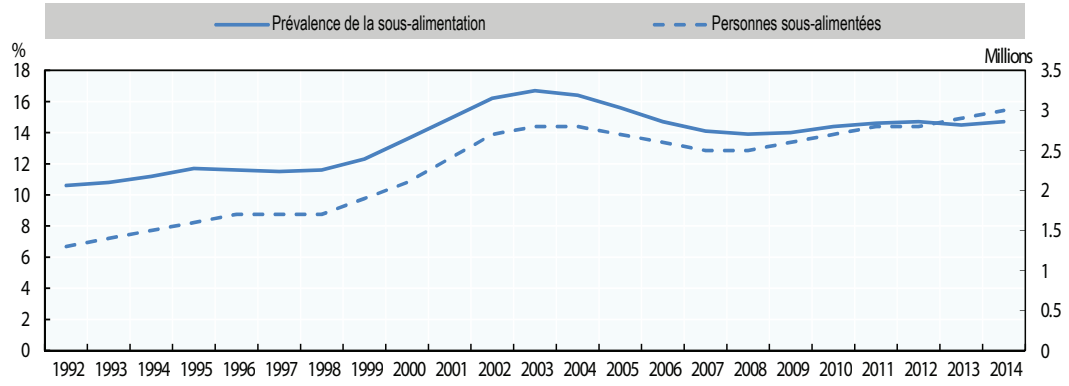
La Côte d'Ivoire a créé un solide secteur agricole commercial à travers des politiques proactives. Le cacao et le café représentent les principales exportations du pays mais la production agricole s'est diversifiée de manière significative au cours des dernières années. Le caoutchouc naturel, l'anacarde et l'huile de palme sont désormais des exportations importantes (FAOSTAT). En outre, la part de l'alimentation dans les importations totales de marchandises est retombée au cours des dernières décennies à 10 %, principalement en raison d'une combinaison d'améliorations de la production de produits de base (notamment de riz au cours des dernières années) et d'une dépendance accrue à l'égard de la production locale faisant suite à la crise économique.

Les progrès économiques ne se sont pas traduits par un développement humain dans les zones rurales. Les niveaux de développement humain sont faibles en Côte d'Ivoire. En 2013, le pays se classait au 171e rang sur 187 en termes de développement humain. Il était en proie à des crises économiques et politiques. Mais elles ne sont pas seules responsables de l'incapacité à transposer la solidité de la production agricole dans le développement humain[8].

Les conséquences de l'incapacité à transformer les performances agricoles en développement humain sont spécialement marquées dans les régions rurales. Le gouvernement n'a jamais ciblé explicitement les régions rurales. Il a commencé par équiper progressivement les centres administratifs de chaque département en installations de santé, en électricité et écoles mais les infrastructures des zones rurales demeurent peu développées[9]. Les disparités entre le Nord et le Sud subsistent sur fond de clivage prononcé entre les villes et les campagnes. La primauté d'Abidjan a contribué à la polarisation de l'organisation territoriale du pays en faveur du Sud et les régions productrices de café et de cacao du Sud ont bénéficié de la densité du réseau de transport et ont été les premières à être raccordées au réseau électrique.

La malnutrition et la pauvreté rurale ont augmenté au cours des dernières décennies malgré les efforts du gouvernement. Les difficultés économiques et les conflits ont contribué à une hausse de l'incidence de la malnutrition, le nombre de personnes sous-alimentées ayant doublé entre 1992 et 2014. Conscient de ce problème, le gouvernement tente de mettre en œuvre un système universel de soins de santé. Un projet pilote est prévu pour 2015.

Figure 4.6. **Évolution de la sous-alimentation en Côte d'Ivoire**



Source : Indicateurs du développement dans le monde (WDI) http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.

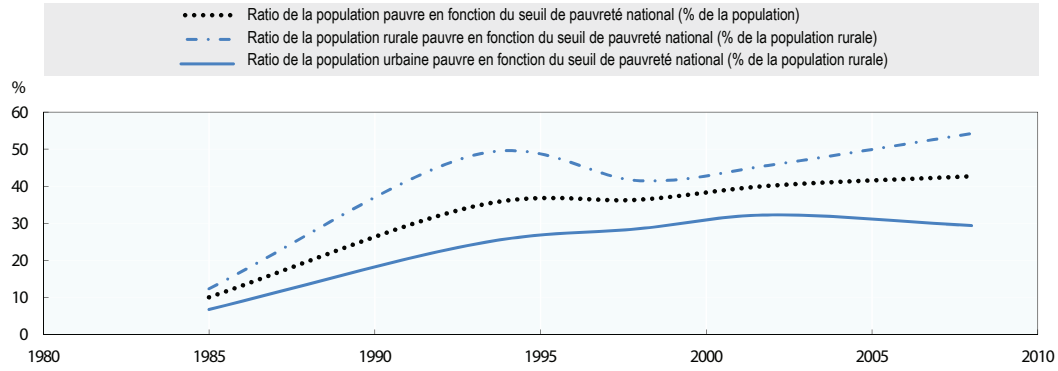
Dans les années 1980, seulement 10 % de la population vivait sous le seuil national de pauvreté (WDI). Dans les années 1990, la situation s'est cependant dégradée. La pauvreté extrême a augmenté de 8 % en 1985 et atteint 30 % en 1998. Sur la même période, le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté de 2 USD est passé de 21 % à 57 % (WDI). La situation s'est encore aggravée au cours des années 2000. À la fin de la décennie, 60 % de la population vivait sous le seuil de pauvreté de 2 USD. Le PIB par habitant est également retombé aux niveaux du début des années 1960. Les zones rurales ont toujours été plus fortement touchées par la pauvreté, les taux de pauvreté dans les régions rurales étant deux fois plus élevés que dans les zones urbaines. Le fossé entre les villes et les campagnes a persisté : en 2008, 54 % des habitants de la campagne vivaient en dessous du seuil de pauvreté national (figure 4.7). De profondes différences régionales ont également persisté. Jusqu'en 1985, la pauvreté rurale était plus élevée dans les régions des savanes au nord. La chute des prix pratiqués par les producteurs de café et de cacao en 1989 a cependant entraîné un changement radical : la pauvreté s'est étendue à la zone forestière, notamment dans la région du Nord. Abidjan a été relativement à l'abri de l'effondrement jusqu'en 1993. L'expansion géographique de la pauvreté a entraîné un recul de l'inégalité des revenus au début des années 1990 (WDI) mais les problèmes relatifs aux institutions et à la gouvernance se sont traduits par une hausse du coefficient de Gini, qui est passé de 32 en 1990 à 42 en 2010.

Dans les années 1980, 31 % du budget ivoirien était consacré à l'éducation et au développement de politiques proactives en la matière[10]. Pendant la période d'ajustement structurel, ce chiffre a cependant reculé à 22 % (1990-93) puis à 19 % à la fin des années 1990. Le taux brut d'inscription dans les écoles primaires a également baissé dans les années 1990 (WDI). Aujourd'hui, l'ivoirien moyen bénéficie d'une scolarisation de 2,8 années (WDI). La situation est encore pire dans les régions du Nord, plus de la moitié des enfants de la région Nord-Ouest ne vont pas à l'école. Le taux d'alphabétisation (40 %) stagne depuis 20 ans (WDI). La Côte d'Ivoire pâtit également de faibles taux de scolarisation aux niveaux secondaire et supérieur.

En Côte d'Ivoire, l'accès aux infrastructures est relativement satisfaisant par rapport aux normes de la région malgré les progrès minimes enregistrés au cours des dernières années. C'est en matière d'accès à l'eau que les progrès sont les plus remarquables. Près de 70 % de la population des zones rurales a désormais accès à l'eau. En revanche, les infrastructures sanitaires sont nettement insuffisantes. Seuls 10 % des habitants de la

campagne ont accès à des installations sanitaires satisfaisantes. La Côte d'Ivoire exporte de l'électricité vers ses pays voisins mais moins de 40 % des zones rurales sont raccordées au réseau électrique et dans plusieurs départements du nord, moins de 15 % de la population a accès à l'électricité. Le réseau routier est relativement bien développé selon les normes de l'Administration de la Sécurité Sociale, des routes bitumées reliant les principaux centres urbains. Ce n'est cependant pas le cas de la région du Nord-Ouest, dans laquelle les infrastructures se sont dégradées au cours des années 2000. Leur remise en état est désormais une priorité d'investissement public. Le réseau routier secondaire est peu développé, aussi bien au nord du pays que dans le pays en général.

Figure 4.7. **Évolution de la pauvreté en Côte d'Ivoire**



Source : Indicateurs du développement dans le monde (WDI) http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.

Observations finales

Les premières réussites économiques de la Côte d'ivoire s'expliquent par une vision stratégique claire qui a permis d'instaurer la confiance et de réduire les risques pour les agriculteurs. Le développement d'un secteur agro-industriel puissant a été le produit de politiques publiques proactives et de la promotion de partenariats entre le public et le privé. L'approche intégrée des filières a fourni des connaissances et des informations ainsi que des services d'appui par l'intermédiaire d'agences spécialisées. Le cadre stratégique élargi reposait sur l'ouverture économique, la facilité d'accès aux terres et à la main-d'œuvre des migrants, un contexte de stabilité des prix, une garantie de commercialisation sur la base d'accords entre le privé et le public et un fort soutien politique des paysans. Ce cadre a créé un climat de confiance parmi les parties prenantes, a réduit les risques et s'est finalement traduit par une hausse des investissements et leur diversification.

Ce modèle s'est révélé trop rigide pour s'adapter à l'évolution de la situation. Le miracle économique a brusquement pris fin au début des années 1980, suite à la sur-spécialisation des exportations, la chute des prix des produits de base, une parité USD/franc CFA défavorable, l'absence d'anticipation de la nécessité d'améliorer la productivité et l'investissement dans le capital humain, la détérioration de la gouvernance, la mauvaise gestion et des reports successifs des réformes. Le boom agricole de la Côte d'Ivoire reposait sur l'exploitation intensive des ressources naturelles et de la main-d'œuvre. Cela avait entraîné des augmentations considérables de la production agricole, sans hausse comparable de la productivité ou de la diversification économique. La dépendance par rapport aux ressources naturelles et à la main-d'œuvre a

été possible tant que les facteurs de production étaient largement disponibles et facilement accessibles. Le système était cependant incapable de faire face à la pression croissante exercée sur la demande et les ressources naturelles. Le secteur agricole étant en difficulté, l'absence d'opportunités d'emplois dans les autres secteurs conduisit à des tensions entre les populations locales et immigrées, qui se disputaient un nombre relativement restreint d'emplois.

Le conflit a eu également des conséquences systémiques et des effets négatifs marqués. Les tensions politiques et sociales ont entraîné une crise politique puis une guerre civile. Cela n'a fait qu'affaiblir l'économie dans son ensemble[11] et exacerber la pauvreté.

L'approche de la Côte d'Ivoire, centrée sur l'agriculture a laissé en suspens d'importants problèmes ruraux. La priorité a été accordée à la production et à la diversification de l'agriculture et le développement rural, à proprement parler, n'a jamais été une priorité manifeste de la politique publique, la croissance de l'agriculture étant censée entraîner le développement rural. Des investissements publics minimes dans les infrastructures et les services ruraux se sont traduits par des résultats limités.

L'expansion agricole de la Côte d'Ivoire n'est pas parvenue à déclencher un processus durable d'accumulation de capitaux dans les secteurs d'activités modernes, qui aurait fourni des ressources à réinvestir à grande échelle dans les zones rurales. L'accumulation de capitaux dans les secteurs d'activités modernes, provenant en grande partie de la « taxation » des revenus produits par le secteur agricole, n'a pas abouti à des gains de productivité. La mauvaise qualité des investissements publics[12] et de la gestion financière ont, par conséquent, empêché un nouveau processus durable d'accumulation et entraîné l'érosion du capital existant. Contrairement à la République populaire de Chine ou la Thaïlande, la Côte d'Ivoire n'est pas parvenue à atteindre un stade de son développement où les produits de la croissance dans des secteurs à forte productivité, par exemple l'industrie, pouvaient être réinvestis dans le développement rural.

L'expérience de la Côte d'Ivoire illustre parfaitement les lacunes des approches sectorielles du développement rural. Les approches actuelles du développement rural, orientées sur la chaîne de création de valeur, ont tendance à profiter aux personnes directement impliquées dans cette chaîne. L'absence de coordination transsectorielle a eu également un impact négatif sur les ressources naturelles et les services environnementaux.

Les efforts à venir pour traiter le problème du développement rural et la sécurité alimentaire doivent tenir compte de la croissance rapide d'une population jeune. Les entrées annuelles sur le marché du travail devraient doubler, passant de 400 000 personnes à 800 000 d'ici 2050. Les initiatives à venir de promotion du développement rural doivent également privilégier les activités non agricoles, plutôt que de se concentrer exclusivement sur l'intensification et la diversification agricoles, ce qui est aujourd'hui le cas.

Notes

1. Les informations sur les politiques de développement rural de ce rapport ont été recueillies dans le cadre d'une consultation effectuée par le CIRAD sous la supervision du Centre de développement de l'OCDE.
2. Ce chiffre ne tient pas compte des services fournis fréquemment dans le secteur informel.
3. Ce taux était estimé à 4,6 dans les années 2000 (WWP, 2010) et il est actuellement estimé à 4,9.
4. Le seuil de pauvreté national a été fixé en 2008 à 661 francs CFA par jour, ce qui correspond environ à 2,35 USD en PPA (2005).
5. Plusieurs sociétés de développement ou SODE ont été créées : Société d'assistance technique pour la modernisation de l'agriculture en Côte d'Ivoire (SATMACI), créée initialement en 1958 et axée sur le café et le cacao ; SODEPALM pour le palmier et le cacao associée à PALMINDUSTRIE pour la production d'huile ; SODEFOR pour le bois ; SODEFEL pour les fruits et légumes ; SODEPRA pour la production animale ; SODESUCRE pour le sucre ; CIDT pour le coton, etc. Il s'agissait des clés de voûte du progrès dans les zones rurales » (A. Sawadogo, 1977). S'agissant des *filières* pour lesquelles des sociétés privées étaient en place, notamment pour le caoutchouc, la banane et l'ananas, l'État déléguait le rôle de soutien des agriculteurs.
6. Les ministères techniques ont continué à développer leurs propres programmes avec l'objectif d'améliorer les ratios de couverture de la population.
7. Le Fonds interprofessionnel pour la recherche et le conseil agricoles, par exemple, finance la recherche, les activités d'appui, la formation et l'assistance des organisations agricoles. Il reçoit le soutien du gouvernement et des bailleurs de fonds. Les actions sont mises en œuvre à travers le Centre National de Recherche Agronomique et l'Agence Nationale d'Appui au Développement Rural qui dépendent de ces financements ciblés sur les produits pour développer leurs activités. En conséquence, malgré son nom, l'Agence Nationale d'Appui au Développement Rural ne fournit qu'un appui occasionnel aux gouvernements locaux engagés dans la planification du développement rural territorial.
8. La « grande poussée » des années 1960 et 1970 n'est pas parvenue à se concrétiser par des améliorations significatives du niveau de vie. Au cours des années 1980, la Côte d'Ivoire n'obtenait pas de meilleurs résultats en termes de développement humain que les autres pays d'Afrique sub-saharienne dont le PIB et les taux de croissance étaient inférieurs.
9. Seule exception limitée, les Fonds régionaux d'aménagement rural (FRAR) créés en 1974, qui ont co-financé des écoles, l'accès à l'eau, des routes, centres de santé, etc.,

les villageois contribuant aux investissements à hauteur de 40 à 60 % (contribution supérieure dans les régions plus riches du Sud et inférieures dans celles du Nord).-

10. Il s'agit notamment d'un système innovant de télévision scolaire visant les zones rurales dans les années 1970.

11. Le PIB par habitant est redescendu aux niveaux observés en 1060.

12. Les mauvais résultats des entreprises publiques comme Sodesucre ou la construction de « cathédrales dans le désert » comme la basilique de Yamassoukro, qui est la plus grande au monde, en sont les meilleurs exemples.

Références

DSRP (2009), Stratégie de Relance du Développement et de Réduction de la Pauvreté.

EDS (2012), Enquête Démographique et de Santé et à Indicateurs Multiples.

MICS (2006), Enquête par Grappe à Indicateurs Multiples.

Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la Population (2011), "World Population Prospects: The 2010 Revision", Vol. I: Comprehensive Tables. ST/ESA/SER.A/313

PNN (2010), "Rapport du landscape analysis pour la Cote d'Ivoire", Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique.

Sites internet

ANADER (n.d.), www.anader.ci (Consulté en septembre 2015).

Barro-Lee, Educational Attainment dataset, www.barrolee.com (Consulté en août 2015).

Conseil du Café-Cacao (n.d.), www.conseilcafecacao.ci (Consulté en septembre 2015).

FIRCA (n.d.), www.firca.ci (Consulté en juillet 2015).

FAOSTAT (n.d.), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Division de la statistique, http://faostat3.fao.org/home (Consulté en aout 2015).

UNCTAD (n.d.), Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx (Consulté en juillet 2015).

World Development Indicators –WDI (n.d.), http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators (Consulté en août 2015).

World Population Prospect –WPP (n.d.), http://esa.un.org/wpp (Consulté en septembre 2015).

World Urbanization Prospect –WUP (n.d.), http://esa.un.org/unpd/wup (Consulté en août 2015).

Annexe 4.A1.

État nutritionnel des enfants de moins de cinq ans

Tableau 4.A1.1. État nutritionnel des enfants de moins de cinq ans, 2012

	Taille-pour-âge			Poids-pour-taille				Poids-pour-âge			
	% en dessous de 3 ET	% en dessous de 2 ET	Variable centrée réduite	% en dessous de 3 SD	% en dessous de 2 ET	% au-dessus de 2 SD	Variable centrée réduite	% en dessous de 3 ET	% en dessous de 2 ET	% au-dessus de 2 SD	Variable centrée réduite
Centre	15,1.	30,2	1,3	1,1	9,3	0,9	0,4	6,1	17,3	0,4	1,0
Centre-Est	6,7	24,6	1,1	0,7	7,4	3,2	0,3	2,3	13,4	1,7	0,8
Centre-Nord	13,9	28,3	1,3	0,6	4,0	4,1	0,0	3,1	9,6	1,5	0,8
Centre-Ouest	13,1	29,7	1,3	3,3	8,1	4,5	0,1	2,8	14,8	1,2	0,8
Nord	17,6	39,3	1,5	0,7	5,8	2,4	0,3	4,7	20,1	0,0	1,1
Nord-Est	16,4	39,3	1,6	3,3	11,1	2,0	0,5	6,9	24,2	0,0	1,3
Nord-Ouest	12,8	31,8	1,3	1,7	6,3	2,3	0,1	4,1	14,6	1,2	0,9
Ouest	14,9	34,2	1,4	0,7	6,2	2,6	0,0	2,5	16,2	1,1	0,8
Sud	11,7	29,0	1,1	1,3	9,3	2,7	0,2	3,1	15,6	1,9	0,8
Sud-Ouest	7,0	29,2	1,0	2,4	7,5	2,9	0,1	2,8	12,9	0,7	0,7
Ville d'Abidjan	5,2	17,9	0,8	2,0	8,3	3,4	0,2	2,4	10,6	0,7	0,6
Niveau d'instruction de la mère											
Aucun	13,8	31,8	1,3	1,7	8,0	2,8	0,2	4,2	16,1	0,7	0,9
Primaire	9,5	28,7	1,1	2,3	8,9	3,3	0,2	2,0	13,8	1,4	0,8
Secondaire ou plus	3,7	16,2	0,7	0,7	4,1	2,5	0,2	1,1	8,3	0,7	0,5
Quintiles de bien-être économique											
Le plus pauvre	19,4	38,4	1,6	1,6	10,0	2,4	0,2	6,0	20,7	0,4	1,1
Second	13,1	35,5	1,4	2,0	5,9	3,6	0,1	2,6	16,0	1,6	0,9
Moyen	10,9	27,7	1,2	1,5	6,9	2,9	0,2	3,0	12,8	0,8	0,8
Quatrième	8,1	24,2	1,0	1,6	7,4	2,3	0,2	3,0	11,7	0,9	0,7
Le plus riche	4,9	15,5	0,7	1,8	6,9	4,2	0,2	1,0	10,0	1,3	0,5
Total	12,2	29,8	1,2	1,7	7,5	3,0	0,2	3,4	14,9	1,0	0,8

Source : EDS (2012), *Enquête Démographique et de Santé et à Indicateurs Multiples*.

Chapitre 5

Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas du Maroc

Le Maroc déploie un effort concerté en vue de réduire ses inégalités régionales internes et a partiellement « territorialisé » à la fois les politiques sectorielles et les processus démocratiques de prise de décision. Les interventions visant à améliorer la situation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) dans les zones marginalisées, vont du développement humain à la provision d'infrastructures rurales en passant par la promotion du potentiel de développement endogène dans les zones rurales. L'agenda de décentralisation politique du pays a également contribué à rapprocher la prise de décision du peuple et a facilité l'élaboration de politiques adaptées aux besoins et aux opportunités contextuelles. Néanmoins, un grand nombre de défis subsistent, dont la faiblesse des mécanismes de coordination horizontale, qui risquent d'entrainer une duplication des efforts et une absence d'interventions adaptées. La fragmentation des systèmes d'information territoriaux complique la mise en œuvre des approches territoriales par le gouvernement. En outre, le renforcement des capacités locales et l'implication des autorités sous-nationales dans les processus d'élaboration de politiques à tous les niveaux seront d'une importance cruciale.

Principaux constats

Au cours des dernières décennies, le Maroc a connu des progrès économiques considérables. La croissance économique durable sur la période 2001-2011 a entrainé une importante augmentation du revenu moyen par habitant ainsi qu'une réduction de la pauvreté de 15 % à 6 %. Les bénéfices résultant de la croissance économique n'ont toutefois pas été uniformément répartis et les disparités régionales ont augmenté. Entre 1985 et 2011, par exemple, la pauvreté relative a baissé de 90 % dans les régions du sud, mais seulement de 50 % à Doukkala-Abda et Gharb-Chrarda-Béni Hssen. De même, 67 % des pauvres et 59 % des populations vulnérables du pays vivent dans les zones rurales et éloignées.

En mai 2005, le roi du Maroc a appelé à une intensification des efforts pour réduire la marginalisation et sortir les populations et régions vulnérables de la pauvreté. Il a annoncé la mise en place de l'Initiative nationale pour le développement humain. En 2014, le roi a reconnu les progrès considérables réalisés dans ce sens, mais a noté que la pauvreté, la vulnérabilité et l'inégalité sociale très prononcée demeuraient très répandues.

Reconnaissant la nécessité de nouveaux progrès, le roi a mandaté le conseil économique, social et environnemental, la Banque centrale du Maroc et les institutions nationales et internationales pertinentes en vue de la réalisation d'une étude de la richesse totale du Maroc entre 1999 et 2013. Le ministère de l'Intérieur a également été chargé d'une évaluation des infrastructures locales et des besoins en matière de services dans les zones rurales du Maroc. Cette évaluation a révélé que 29 000 *douars*[1] répartis dans 1272 municipalités ont souffert d'importantes carences en matière d'infrastructures et d'une provision trop faible de services sociaux de base. En juillet 2015, le roi a lancé une initiative pour la promotion du développement dans 2500 villages ruraux (12 millions d'habitants) au moyen de la mise à niveau de l'infrastructure et d'une amélioration de la fourniture de services de base (routes, écoles, centres de soins de santé, eau potable, etc.).

En 2008, le Gouvernement du Maroc a lancé le Plan Maroc Vert (PMV) dont l'objectif est de mobiliser les divers potentiels de développement des régions du pays. Le plan prévoit une stratégie à deux objectifs, à savoir : 1) promouvoir le développement de fermes commerciales à plus grande échelle et 2) soutenir les petites exploitations agricoles familiales et encourager la transformation des fermes familiales en entreprises familiales. Si l'objectif principal du Plan Maroc Vert est sans aucun doute l'expansion agricole, la stratégie inclut également des mesures de promotion du développement local par la mobilisation des actifs et des opportunités locaux.

La Stratégie de nutrition 2011-2019 contribue à la réalisation des objectifs de l'Initiative nationale pour le développement humain et à la sécurité alimentaire en général. Le deuxième pilier stratégique de la stratégie est celui de l'accroissement de l'approvisionnement alimentaire sûr en renforçant les capacités agricoles des petits exploitants. Depuis 2014, 56 % des projets générateurs de revenus définis dans l'Initiative nationale pour le développement humain ont été mis en œuvre dans les zones rurales.

Le Plan Halieutis, dont l'objectif principal est la compétitivité et la conservation des écosystèmes marins aborde également les questions liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) au moyen de la promotion de la diversification du régime alimentaire national et inclut la majoration de la cible liée à la consommation de poisson à 16 kilogrammes par habitant et par an d'ici à 2020.

Toutes ces stratégies contiennent une forte dimension territoriale. L'Initiative nationale pour le développement humain, par exemple, souligne l'importance de l'adoption d'une approche territoriale utilisant des processus de planification stratégique pour garantir l'uniformité et la cohérence dans l'ensemble des programmes sectoriels et des actions des autorités locales. De même, le Plan Maroc Vert est fondé sur l'analyse et la cartographie précise des atouts territoriaux du pays. En outre, la Stratégie de la montagne est basée sur le principe de « discrimination positive ». Les zones en retard du pays ont également été considérées comme prioritaires depuis le début des efforts de développement de l'infrastructure locale consentis dans les années 1990. La nouvelle Constitution de 2011 contient également une dimension territoriale. Elle stipule explicitement que « l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée » (Article 1) et consacre le principe de libre administration des autorités locales et le principe de subsidiarité de l'autorité centrale.

Divers instruments ont été utilisés pour promouvoir le développement des zones en retard, y compris des agences de développement régional, des plans agricoles régionaux, des financements régionaux, des fonds de développement rural, des plans communaux, des contrats de plans et des filets de sécurité ciblés et non ciblés. Un exercice visant à établir une cartographie de la pauvreté et des vulnérabilités aux niveaux régional, provincial et communal a été effectué en 2007 (Haut-Commissariat au Plan, 2009).

Ces stratégies et la Constitution de 2011 marquent l'engagement en faveur d'approches territoriales pour l'éradication de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Les autorités ont dû faire face à des défis dans la mise en œuvre des approches territoriales, y compris la faiblesse de coordination horizontale et les effets régressifs des systèmes de cibles géographiques et de financement, en raison par exemple de la faiblesse des systèmes d'information territoriaux, de contraintes de capacité au niveau décentralisé et du processus prévalant d'innovation descendante.

En résumé, le principal défi pour les autorités marocaines consiste à mettre en pratique leur engagement ferme en faveur des approches territoriales en vue de lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. L'inclusion des institutions et parties prenantes locales dans l'introduction de mécanismes de gouvernance horizontale et le développement d'approches multisectorielles et à multiples acteurs reflétant la nature multidimensionnelle de la SAN et de la pauvreté sont les clés surmonter ces défis. Deux lois organiques récemment approuvées concernant la mise en œuvre d'un processus plus fort de décentralisation au niveau de la préfecture, de la province et de la municipalité (N° 112.14 et N° 113.14) constituent un pas dans la bonne direction.

Sécurité alimentaire et pauvreté : Deux problèmes imbriqués

Le Maroc est extrêmement vulnérable à la volatilité des prix mondiaux, en grande partie en raison de sa dépendance alimentaire aux importations[2]. Toutefois, cet aspect ne contribue pas à lui seul à l'insécurité alimentaire du pays. Cela étant, la hausse des prix alimentaires constitue une menace importante sur la santé et le bien-être des foyers marocains – tout particulièrement celle des pauvres– qui dépensent jusqu'à 70 % de leurs revenus pour leur alimentation. En outre, en raison du nombre de Marocains vivant légèrement au-dessus du seuil de pauvreté (environ 12 % de la population), toute fluctuation, même faible, des prix alimentaires, peut avoir des impacts dramatiques sur les taux de pauvreté nationaux. Les groupes les plus exposés à la volatilité des prix sont les habitants ruraux sans terres, les agriculteurs marginalisés et les pauvres en milieu urbain. La classe moyenne n'est pas non plus à l'abri de la volatilité des prix. Les ménages de

classe moyenne consacrent approximativement 40 % de leurs revenus à l'alimentation (Harrigan 2012; Ghanem, 2015). Il va sans dire qu'au Maroc, la sécurité alimentaire des ménages est une question particulièrement importante. Ses conséquences politiques sont également importantes comme en témoigne l'agitation sociale en 2011.

Le Maroc a, au cours des dix dernières années, réalisé des progrès impressionnants dans la gestion de la sous-alimentation (tableau 5.1). Cependant, les taux d'obésité au Maroc (17 % de la population est classée comme étant obèse) dépassent désormais la moyenne mondiale (11.7 %). Plusieurs aspects de la sécurité alimentaire et nutritionnelle n'ont pas été abordés (ministère de la Santé, 2011).

Tableau 5.1. **Sous-alimentation au Maroc**

	2004	2011
Enfants présentant un retard de croissance (de moins de 5 ans)	18.10 %	15 %
Dénutris	9.30 %	2.30 %
Insuffisance pondérale	10.20 %	3.10 %

Source : Ministère de la Santé (2011), « La stratégie nationale de la nutrition 2011-2019 », disponible à l'adresse suivante : www.unicef.org/morocco/french/Strategie_Nationale_de_Nutrition_.pdf.

L'insécurité alimentaire et la pauvreté sont étroitement liées au Maroc, en partie en raison de la part des revenus (environ 70 %) que les ménages pauvres consacrent à l'alimentation. Environ 4 millions de personnes vivent en dessous du seuil national de pauvreté, 3 millions d'entre eux vivent dans les zones rurales. Les incidences de pauvreté sont particulièrement élevées dans les zones rurales (10 % en 2011) par rapport aux zones urbaines (3.5 %). Les foyers ruraux sont souvent dépendants, directement ou indirectement, de l'agriculture. Nombre d'entre eux cependant n'ont qu'un accès limité à des terres arables non irriguées, dont le potentiel agricole est minimal. En outre, de nombreux agriculteurs ne disposent pas de titres de propriété pour leurs terres et ont des difficultés à obtenir des crédits, limitant ainsi leurs possibilités de s'engager dans de nouvelles activités économiques et de diversifier leurs revenus.

Les disparités entre zones urbaines et rurales dans la sécurité alimentaire et la pauvreté sont aggravées par les disparités interrégionales. Les conditions climatiques et géographiques varient sensiblement dans le pays. L'aridité structurelle affecte 80 % de la surface terrestre et le manque d'eau est plus important dans la mesure où la demande en eau a augmenté (BAD, OCDE et PNUD, 2014). La distribution spatiale de la pauvreté est, au moins en partie, attribuable à la variation transterritoriale des conditions géographiques. Par exemple, les zones côtières arables sont moins touchées par la pauvreté. Par contre, les zones montagneuses sont généralement arides et hébergent ainsi la plus grande partie des Marocains les plus pauvres. On retrouve également d'importantes concentrations de pauvres dans les communautés de pêcheurs du pays le long des côtes (IFAD, 2009 ; Adidi, 2011).

Autrement dit, les problèmes d'insécurité alimentaire et de pauvreté sont se concentrent dans des zones caractérisées par de mauvaises conditions géographiques, une faible densité démographique et un accès limité aux infrastructures physiques et sociales. Ces conditions coïncident généralement avec celles des zones rurales et éloignées.

La pauvreté et l'insécurité alimentaire sont attribuables à plusieurs facteurs. Au premier rang figurent les facteurs entravant le développement agricole, y compris la faible diversification des activités agricoles ; les facteurs liés au régime foncier ; la variation climatique et la volatilité ; la mauvaise condition des sols; l'insuffisance des ressources en eau ; la difficulté d'accès aux financements; l'absence d'organisation des agriculteurs et un accès insuffisant aux services financiers, aux services sociaux de base et à l'infrastructure. Ces facteurs sont aggravés par la faiblesse du capital social, y compris par le manque de formation et de soutien nécessaire des organismes communautaires pour prendre en charge leur propre développement (IFAD, 2009).

La prévalence de disparités spatiales concernant la pauvreté et l'insécurité alimentaire a entrainé une initiative ambitieuse dont l'objectif est de promouvoir le développement dans 2500 villages ruraux comptant 12 millions d'habitants (environ 30 % de la population).

S'appuyer sur l'agriculture pour la sécurité alimentaire ne suffit pas pour réduire les inégalités territoriales

Le développement du secteur agricole est essentiel pour augmenter le niveau de vie rural au Maroc. Il doit ainsi figurer en bonne place dans toute stratégie visant à promouvoir une croissance inclusive et réduire les inégalités et les disparités territoriales. Il peut réduire la dépendance aux importations alimentaires et minimiser la vulnérabilité du pays face à la volatilité des prix mondiaux des denrées alimentaires.

La croissance économique au Maroc est étroitement liée à la performance du secteur agricole. En 2013, l'économie du Maroc a connu une croissance de 4.7 % aidée par une augmentation de 17.9 % de valeur ajoutée dans le secteur agricole (BAD, OCDE et PNUD, 2014)[3]. De même, la croissance économique annuelle a fléchi en 2015, en grande partie en raison d'une baisse de 1.8 % de la valeur ajoutée dans le secteur de l'agriculture (BAD, OCDE et PNUD, 2014).

L'expansion des exploitations agricoles familiales a été identifiée comme un moyen d'améliorer la sécurité et la souveraineté alimentaires du Maroc[4]. Le Plan Maroc Vert, par exemple privilégie le développement d'exploitations agricoles familiales. Les exploitations familiales emploient environ 10 % de la population et représentent 70 % des propriétés foncières. Toutefois, les exploitations familiales font face à de nombreuses contraintes dans leur quête de productivité et de rentabilité, y compris des titres de propriété ambigus, des infrastructures de transport et de communication insuffisantes et un manque d'accès aux financements et aux informations sur le marché (Ghanem, 2015).

Toutefois, l'expansion agricole n'est pas suffisante pour rendre les zones rurales « attrayantes, compétitives et préservées » (ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime, 2010). Les efforts pour diversifier l'économie doivent refléter le potentiel de développement et les dotations en capital des territoires sur lesquels ils sont consentis. Le développement de services sociaux et d'infrastructures est également primordial. La mise en œuvre de la Stratégie 2020 du développement rural, l'Initiative nationale pour le développement humain, la nomination du Secrétaire d'État chargé du développement rural ainsi que l'évaluation du capital immatériel demandé par le roi en 2014 œuvrent dans ce sens. Ces efforts représentent également une sensibilisation sur la nécessité d'approches intégrées pour identifier et tirer profit du potentiel de développement régional.

Les résultats des approches territoriales pour la sécurité alimentaire sont encourageants

La promotion de la croissance inclusive et de l'équité a été une priorité de l'agenda de développement du Maroc. La « territorialisation » est également prioritaire dans de nombreuses stratégies et politiques de développement du pays. Les premières tentatives visant à aborder les disparités géographiques datent des années 1990 (encadré 5.1).

Les réformes axées sur l'infrastructure ont depuis été complétées par une série de projets et programmes intégrés à vocation sociale[5]. L'Initiative nationale pour le développement humain, par exemple, se concentre sur la fourniture de services sociaux pour lutter contre la pauvreté, les inégalités régionales et l'exclusion. Elle reflète également une sensibilisation des limitations des approches sectorielles fragmentées, ainsi que la nécessité d'approches plus intégrées et plus efficaces. L'objectif principal de l'initiative consiste à renforcer la coordination entre les différentes interventions sectorielles mises en place au niveau local. Les cinq programmes opérationnels suivants sont en cours depuis le lancement de la seconde phase de l'Initiative nationale pour le développement humain et l'expansion de son budget en 2011 :

1. Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural
2. Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain
3. Programme de lutte contre la précarité
4. Programme transversal concernant les communes et zones non ciblées
5. Programme de mise à niveau territoriale se concentrant sur la mise en œuvre de l'Indice national de développement humain au niveau local.

Encadré 5.1. **Principales étapes entreprises pour renforcer les approches territoriales**

1. 1999 : lancement de la Stratégie 2020 du développement rural et mise en place d'un comité interministériel permanent chargé du développement rural.
2. 2003 : Mise en place du Haut Commissariat aux eaux et forêts et la lutte contre la désertification
3. 2003 : Préparation d'un cadre juridique pour renforcer le rôle des associations dans le développement
4. 2004 : Nomination du Secrétaire d'État chargé du développement rural
5. 2004 : Préparation du Schéma national et de la Charte nationale de l'aménagement du territoire
6. 2008 : Préparation de l'Atlas de l'agriculture marocaine
7. 2011: Adoption de la nouvelle Constitution
8. 2014 : Lois organiques pour la mise en œuvre du processus de décentralisation au Maroc Numéros 112.14 et 113.14)
9. Septembre 2015 : Premières élections directes des conseils régionaux et municipaux

Source : FAO, ministère de l'Agriculture et Banque mondiale (2006), « État des lieux de la mise en œuvre de la Stratégie 2020 », disponible à l'adresse suivante : www.fao.org/3/contents/4ad27601-5cc5-59f9-b82e-5518b78f0711/k1461f00.pdf et autres sources.

L'initiative nationale de développement humain dispose d'une structure de gouvernance à multiples niveaux, composée d'un comité interministériel stratégique central et de comités régionaux, provinciaux et locaux. Les départements pour l'action sociale et provinciale apportent un soutien supplémentaire pour la mise en œuvre de l'initiative. Ces départements sociaux ont une fonction d'intermédiaires entre les comités locaux de l'IDH et les citoyens[6].

Les politiques axées sur la sécurité alimentaire au Maroc contiennent également une dimension éminemment territoriale[7]. Le Plan Maroc Vert, le Plan Halieutis et la Stratégie nationale de la nutrition soulignent tous les disparités spatiales du potentiel de développement agricole et des questions liées à la SAN.

Le Plan Maroc Vert, lancé en 2008 par le ministère de l'Agriculture, identifie l'agriculture comme le moteur clé de la croissance économique. Son objectif fondamental vise à renforcer la sécurité alimentaire du pays et accroitre la production vivrière et partante, les revenus, en particulier pour les exploitations agricoles réduites ou familiales. L'orientation territoriale du Plan Maroc Vert est évidente (encadré 5.3). Le plan contient deux piliers. Le Pilier I concerne l'agriculture industrielle à grande échelle. Actuellement, le Pilier I expérimente un modèle de partenariat privé-public afin de mettre à niveau les chaînes de valeurs (céréales, légumes, agrumes, olives et vignes).

L'approche de la chaîne de valeur est fondée sur les contrats impliquant tous les acteurs en amont et en aval. Une réunion annuelle de tous les acteurs qui composent les chaines de valeur est organisée afin d'évaluer les résultats et les progrès. Le Pilier II soutient les petits exploitants et les agriculteurs pauvres vivant dans les régions éloignées. Il couvre 75 % des agriculteurs du Maroc (Commission économique pour l'Afrique, 2012). Son objectif consiste à diversifier les sources de revenus dans les zones rurales au moyen, par exemple, de la promotion de l'huile d'olive pour remplacer les céréales dans les zones marginales et difficiles, ou le développement de nouveaux secteurs, y compris l'écotourisme et l'aquaculture (BAD, OCDE et PNUD, 2014). Le Plan Maroc Vert a bénéficié et dépend des importantes réformes de décentralisation, y compris la mise en place de directions régionales de l'agriculture, de chambres régionales de l'agriculture et de l'Agence nationale pour l'extension de l'agriculture.

Encadré 5.2. **Résultats de l'Initiative nationale pour le développement humain dans les zones rurales**

Depuis 2014, l'Initiative nationale pour le développement humain a mis en œuvre 38 341 projets et 8 294 actions de développement, dont la majorité concernait les zones rurales. Sur ces actions de développement, 7 432 d'entre elles concernaient des activités génératrices de revenus. Ces initiatives ont profité à 9.7 millions de personnes. Les ressources allouées aux initiatives entre 2005 et 2014 ont dépassé 29 milliards de MAD. Les investissements ont été répartis entre plusieurs secteurs (tableau 5.2).

Tableau 5.2. **Part des projets totaux par secteur**

Secteurs	Nombre de projets
Éducation	22 %
Agriculture	20 %
Jeunesse et sports	14 %
Eau potable	11 %
Infrastructure (routes)	10 %
Santé	8 %

Dans le secteur agricole, 7435 projets ont été mis en œuvre :

- 3 063 projets dans le secteur de l'élevage, 45 945 bénéficiaires
- 300 projets pour la promotion de produits locaux, 7 407 bénéficiaires
- 288 projets dans le secteur de la pêche, 4 320 bénéficiaires
- 122 projets dans le secteur du tourisme, 1 845 bénéficiaires
- plus de 723 actions ciblant les petits exploitants, 10 845 bénéficiaires.

Source: INDH (2014).

Les plans agricoles régionaux sont l'un des principaux instruments opérationnels employés par le Plan Maroc Vert. Ils sont formulés avec la participation des acteurs locaux et régionaux et validés par le ministère de l'Agriculture avant leur mise en œuvre. Des partenariats entre les parties prenantes pertinentes et les collectivités locales sont également utilisés. Ces partenariats ont entrainé la création de contrats programmes-filières entre l'État et le secteur privé et les organisations interprofessionnelles. Des partenariats entre l'État et les banques locales sont également promus et renforcés afin de fournir plus de liquidité aux agriculteurs familiaux.

Figure 5.1. **Organes de gouvernance centraux et territoriaux de l'Initiative nationale pour le développement humain**

Source : INDH (2014), « Organigramme », http://www.indh.gov.ma/index.php/fr/gouvernance-et-financement/organes-d-appui.

Encadré 5.3. **Perspective territoriale du Plan Maroc Vert**

L'approche territoriale se concrétise comme suit :

1. La reconnaissance par le plan du fait que les systèmes écologiques et les opportunités qu'ils offrent sont différents selon les régions.
2. L'utilisation d'un instrument conçu pour développement la compétitivité régionale permet aux producteurs agricoles de satisfaire les demandes des marchés extérieurs et intérieurs.
3. La reconnaissance de l'importance des interactions de l'agriculture avec toutes les composantes de l'environnement naturel, en tant qu'exigence pour un développement durable et la préservation de l'héritage environnemental.
4. La reconnaissance que les relations entre les agriculteurs et les territoires qu'ils utilisent varient dans l'espace et selon les fonctions des agriculteurs dans les systèmes de production et les procédures spécifiques d'attribution des terres.
5. L'engagement en faveur de la décentralisation, démontré par le soutien qu'elle fournit aux responsables locaux, en faveur de la stimulation des partenariats contractuels au niveau régional et local et pour engager de nouvelles formes de gouvernance territoriale.

Le système d'agrégation constitue un outil particulièrement innovant inclus dans le Plan Maroc Vert. Il encourage la coopération en aval entre les exploitations et les coopératives d'emballage et de transformation afin de renforcer l'accès des agriculteurs aux intrants, aux financements, à la technologie et aux marchés (encadré 5.5).

L'évaluation à mi-parcours du Plan Maroc Vert réalisée en 2015 a révélé que le plan a apporté un soutien à 771 535 petits exploitants. Le Pilier II du plan a contribué à une augmentation du PIB agricole par habitant dans environ 48 % des zones rurales, des améliorations des modes de subsistance ruraux, la réduction de la malnutrition (actuellement d'environ 4.9 %) et l'éradication de la faim dans les zones rurales (actuellement d'environ 0.5 %). Ce succès a valu au Maroc l'obtention, deux années consécutives (2014 et 2015), du prix de la FAO pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Le Maroc sert également d'exemple pour d'autres pays

en développement avec qui il développe activement des accords de coopération Sud-Sud. Ce succès a également encouragé le gouvernement à accélérer les efforts visant à consolider les résultats de la première phase et à réduire la pauvreté rurale en mettant davantage l'accent sur la promotion de l'agriculture solidaire et les zones marginales.

Le Plan Halieutis a été lancé en 2009. Il comporte deux objectifs : 1) promouvoir la conservation des ressources halieutiques et les écosystèmes marins et 2) stimuler la productivité et la qualité dans le secteur de la pêche pour renforcer sa compétitivité dans l'économie mondiale. Le plan se focalise principalement sur l'augmentation de la contribution de secteur de la pêche au PIB et aux exportations. La SAN figure toutefois dans le plan. Plus précisément, le plan vise à accroitre la consommation domestique de poisson de 10 kilogrammes à 16 kilogrammes par habitant et par an. En 2015, le plan contenait 16 projets principaux visant à améliorer la chaine de valeur de la pêche. Il vise également à créer trois pôles de transformation – à Tangers, Agadir et Laâyoune-Dakhla – pour un montant total de 9 milliards de MAD (ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime, 2014).

Les objectifs de la Stratégie nationale de nutrition du Maroc sont doubles : 1) améliorer la disponibilité et l'accès financier aux produits alimentaires et 2) assurer la qualité sanitaire et la sécurité des produits alimentaires. Parmi les actions à entreprendre pour atteindre ces objectifs on compte l'utilisation de mécanismes renforcés de régulation des prix, des initiatives ciblant la productivité des petits exploitants et des efforts pour capitaliser sur les produits agricoles locaux. La stratégie de nutrition est par nature interdisciplinaire. Son organe de prise de décision, le Comité intersectoriel de nutrition est composé de représentants des secteurs publics et privés, des collectivités locales et de la société civile. En outre, neuf ministères ont été impliqués dans la conception et dans la mise en œuvre de la stratégie. Toutefois, l'approche de la stratégie est entièrement centralisée et ne dispose pas d'une dimension régionale ou locale (ministère de la Santé, 2011).

Encadré 5.4. **La nutrition au Maroc**

- 15 % des nourrissons naissent avec un faible poids à la naissance.
- Environ 70 % ne sont pas allaités exclusivement jusqu'à l'âge recommandé de six mois.
- 23 % des enfants âgés de moins de 5 ans présentent un retard de croissance, 9 % présentent une insuffisance pondérale et 10 % souffrent de cachexie.

En outre, le Maroc a connu une récente augmentation des cas d'obésité, y compris :

- 16 % des enfants âgés de moins de 5 ans
- 43 % chez les plus de 15 ans
- plus de 50 % des femmes sont en surpoids ou obèses.

Source : Ministère de la Santé (2011), « La stratégie nationale de la nutrition 2011-2019 », disponible à l'adresse suivante : www.unicef.org/morocco/french/Strategie_Nationale_de_Nutrition_.pdf.

Les approches territoriales sont soutenues par la nouvelle Constitution adoptée en 2011 stimulant le processus de démocratisation du pays au moyen du renforcement de la régionalisation (Commission consultative de la régionalisation, 2010). En janvier 2015, de nouvelles lois organiques régulant l'organisation des différents niveaux administratifs ont été adoptées par le Parlement, y compris 1) les régions, passant de 16 à 12 ; 2) les préfectures, 16 ; 3) les provinces, 74 ; 4) les communes, 1503. Les élections des conseils

locaux se dérouleront désormais par la voie du suffrage direct. Les pouvoirs exécutifs précédemment détenus par les *walis* régionaux ont été transférés au président du Conseil régional, tandis que les *walis* soutiennent la mise en œuvre des programmes de développement régionaux (Bureau du Comité des régions, 2012).

Encadré 5.5. **Agrégation dans le Plan Maroc Vert**

L'agrégation constitue l'un des principaux piliers du Plan Maroc Vert (PMV). Son objectif principal consiste à réorganiser et favoriser la coordination entre acteurs agricoles, en vue de tirer profit du potentiel agricole inexploité.

L'agrégation est fondée sur le principe de distribution équitable des profits et revenus parmi les acteurs participants. Les processus impliquent deux types de partenariats contractuels : 1) les partenariats public-privé entre le gouvernement et un entrepreneur privé responsable de l'agrégation des acteurs et 2) les partenariats privés entre l'« agrégateur » et les acteurs qu'il doit agréger.

Il existe deux principaux types d'agrégations : 1) les agrégations à caractère commercial et 2) les agrégations axées sur les services dans lesquels le rôle de l'agrégateur est simplement d'apporter une assistance et un soutien aux agrégés.

Les avantages manifestes du système d'agrégation sont les suivants :

- Il est viable dans des contextes de fragmentation des terres, de fourniture inadéquate des produits primaires et de droits fonciers mal définis.
- Il permet l'intégration des petits exploitants et des agriculteurs familiaux dans l'économie de marché.
- Il fournit des technologies et des capacités améliorées aux petits exploitants.
- Il permet aux agriculteurs familiaux de bénéficier des marchés financiers.
- Il facilite le partage des risques.

Le Tableau 5.3 fournit quelques exemples de modèles d'agrégation :

Tableau 5.3. **Modèles d'agrégation au Maroc**

Modèles d'agrégation	Objectif
Association d'agriculteurs à but non lucratif	Partager et diffuser des pratiques agricoles améliorées, promouvoir la chaine de valeur et recherche de nouveaux marchés.
Coopératives axées sur la production	Entreprises mixtes pour les agriculteurs engagés dans la production de biens, fournissant des services et des intrants, la promotion d'investissements et de marchés, opérées par ses membres pour leur bénéfice mutuel.
Coopératives commerciales	Coopératives à but lucratif, dont le principal objectif est la collecte, le stockage et la commercialisation de produits agricoles.
Contrats commerciaux	Fondés sur les contrats individuels entre les fournisseurs et les transformateurs ou distributeurs.
Agriculture contractuelle	Des accords commerciaux entre un vendeur et des agriculteurs établissant les conditions pour la production et la commercialisation d'un ou de plusieurs produits agricoles. Ils doivent respecter les quantités convenues d'un produit agricole spécifique. Ces produits doivent respecter les normes de qualité de l'acheteur et être fournis à la date déterminée par ce dernier. À son tour, l'acheteur s'engage à acheter le produit et dans certains cas soutenir la production au moyen par exemple de la fourniture d'intrants agricoles, de la préparation des terres et de la fourniture de conseils techniques.
Projet d'animation intégré	Nomination par le gouvernement d'une organisation publique ou privée pour soutenir la promotion de bonnes pratiques agricoles et le développement de marchés.

La réforme inclut également des dispositions pour réduire les disparités régionales (FMI, 2013). La plus notable est un plan de réduction de l'écart en termes de capital humain dans les zones en retard et la mise en place de deux nouveaux fonds, l'un pour le renforcement des capacités et l'autre pour le développement de la solidarité régionale en vue de promouvoir l'égalité. Le fonds de renforcement des capacités est financé par le pouvoir central, afin de pallier aux déficits d'infrastructures, favoriser le développement et les services sociaux de base. Quant au fonds de solidarité régionale, financé par les régions elles-mêmes, il vise à atténuer les disparités régionales. La réforme propose également d'accroitre les transferts au conseil régional pour aider à atteindre les objectifs de développement. Plus précisément, la réforme propose : 1) l'augmentation des taxes régionales, 2) une capacité d'emprunt accrue pour les régions, 3) l'augmentation (de 1 % à 5 %) de la part des recettes issues des impôts sur les sociétés et les revenus allouée aux régions, 4) l'égalité de répartition des frais d'enregistrement et des taxes spéciales sur les véhicules automobiles entre l'administration centrale et les régions et 5) l'éligibilité des régions aux recettes de TVA relatives à l'investissement. Parmi les programmes opérationnels, qui sont les plus importants du nouveau système de gouvernance, figurent les plans communaux de développement. Les communes sont désormais responsables de la préparation et de la mise en œuvre de plans de développement. L'administration centrale (ministère de l'Intérieur) apporte le soutien nécessaire aux communes par le biais de la Direction des collectivités locales, l'Agence de développement social et l'Agence régionale d'exécution des projets.

Malgré des résultats encourageants, il reste néanmoins d'importants défis à relever

Les réalisations socio-économiques du Maroc sont reconnues dans la loi de finances et dans le budget 2015. Le rapport révèle que le Maroc a atteint presque tous les Objectifs du millénaire pour le développement. Ses réalisations les plus significatives sont l'atteinte des objectifs liés à la réduction de la pauvreté et à la sécurité alimentaire. En ce qui concerne la sécurité alimentaire, les objectifs ont été atteints avec deux ans avances par rapport à ceux initialement fixés (ministère de l'Économie et des Finances, 2014).

Le revenu brut par habitant est passé de 15 798 MAD à 27 980 MAD entre 2001 et 2013[8], soit une augmentation annuelle de 5 %. La pauvreté et la vulnérabilité ont baissé à la suite de cette croissance économique dynamique. En 2001, 15.3 % de la population vivait dans la pauvreté et 22.8 % des habitants classés comme étant vulnérables. En 2011, ces deux chiffres avaient chuté à 6.2 % et 13.3 % respectivement. L'expansion de l'économie était également corrélée à l'augmentation du taux d'emploi : deux millions de nouveaux emplois ont été créés et le taux de chômage est passé à 9.2 % en 2013. La faim (0.15 % de la population) a également été presque éradiquée au Maroc.

Des progrès socio-économiques considérables ont été réalisés, en particulier dans les zones rurales. Le pourcentage de la population rurale vivant dans la pauvreté est passé de 25.1 à 10 % entre 2001 et 2013. De même, le pourcentage de la population classée comme étant vulnérable a baissé de 7 %. Le PIB agricole par habitant a également augmenté de 48 % (de 5400 MAD à 8000 MAD) entre 2008 et 2014. Cela étant dit, 67 % de la population pauvre du Maroc et 58.8 % de sa population vulnérable vivent encore dans les zones rurales, suggérant qu'il reste encore beaucoup de travail à faire afin de combattre le clivage urbain-rural du Maroc[9].

Les inégalités interpersonnelles de revenus au Maroc ont baissé ces dernières années. Le coefficient de Gini était plus élevé en 2011 (0.408) qu'il n'a été en 2001 (0.406) et en 1991 (0.393). L'inégalité et la pauvreté sont étroitement liées. Le Haut-commissariat au

Plan a estimé qu'une augmentation de 1 % de l'inégalité entrainait une augmentation de 2.6 % de la pauvreté au Maroc en 1985, une augmentation de 4.1 % en 2001 et une augmentation de 5.9 % en 2007. Il a également estimé qu'en 2007, 31.3 % des dépenses de consommation étaient attribuables au niveau d'éducation du chef de famille ; 18.7 % étaient liées au secteur au secteur d'activité du chef de famille et 11.6 % étaient le résultat du lieu de résidence du ménage.

Une analyse réalisée par le ministère de l'Économie et des Finances a indiqué que les disparités géographiques peuvent être en train de baisser. Les zones en retard du Maroc ont atteint des taux de croissance de PIB dépassant la moyenne nationale (6 %) entre 2001 et 2013. Les taux de croissance ont été les suivants : Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra 12.5%; Oued Ed-Dahab-Lagouira 11.1 %; Chaouia-Ouardigha 8 %; Marrakech-Tensift-Al Haouz 6.9 % et Meknès-Tafilalet 6.2%. La seule région en retard n'ayant pas obtenu un taux de croissance au-dessus de la moyenne nationale était Gharb-Chrarda-Béni Hssen (4.1 %). Ces régions ont également atteint une diversification économique graduelle et commencent à se spécialiser dans certaines activités économiques.

Toutefois, il existe une variation interrégionale en termes de réduction de la pauvreté. Entre 1985 et 2011, par exemple, la pauvreté relative a baissé de 90 % dans les régions du Sud. Cependant, dans les régions les plus pauvres, y compris Doukkala-Abda et Gharb-Chrarda-Béni Hssen, la pauvreté relative n'a baissé que de 50 %. Ainsi, si la croissance économique du Maroc peut avoir contribué à un certain degré de convergence interrégionale, elle n'a pas été en faveur des pauvres et ses bénéfices n'ont pas été en bénéficié à tous les membres de la société (ministère de l'Économie et des Finances, 2104).

Il est évident que le Maroc a réalisé des progrès socio-économiques considérables. Cela étant dit, la mise en œuvre de l'approche territoriale semble avoir été limitée par les facteurs suivants :

- **Problèmes de financement et de ciblage :** les fonds alloués par l'Initiative nationale pour le développement humain n'ont pas toujours atteint les populations les plus pauvres et les plus vulnérables. Conformément au ministère de l'Économie et des Finances, la distribution des fonds en 2013 a été plus importante dans les provinces dont le taux de pauvreté était de 10 % que dans celles où il atteint les 20 %. Il semblerait que les fonds ont un effet régressif. Cela peut en partie expliquer pourquoi l'investissement infrastructurel socio-économique dans les zones en retard (souvent rurales) n'a pas produit les bénéfices escomptés. En bref, il semblerait que de nombreux problèmes liés au ciblage géographique des fonds n'ont pas encore été résolus.
- **Information territoriale :** le Maroc n'a pas encore développé de systèmes d'agrégation des informations pour faciliter une planification intégrée. Les schémas d'aménagement du territoire, la Charte nationale de l'aménagement du territoire préparé par le ministère de l'Urbanisation et de la Gestion territoriale, l'Atlas agricole préparé par le ministère de l'Agriculture et les indicateurs territoriaux en cours de préparation par le ministère de l'Économie et des Finances représentent tous des efforts en ce sens. Toutefois, les arrangements institutionnels pour leur mise en œuvre et leur exécution dans le cadre d'une planification intégrée au niveau national et sous national n'ont pas encore été proposés.

- **Gouvernance et institution :** les pouvoirs décentralisés au Maroc sont souvent en sous-capacité. Lazarev (2013) et Mansour et Castel (2014), par exemple, observent que 1) les processus de régionalisation au Maroc feront face à des défis liés à la capacité institutionnelle et à la disponibilité de ressources humaines dotées des compétences appropriées au niveau local et 2) les mécanismes participatifs des plans communaux de développement sont faibles en raison d'un manque d'expérience parmi les acteurs pertinents. Il a également été suggéré que les synergies entre les programmes sociaux et sectoriels n'ont pas été pleinement réalisées en raison d'une absence de coordination entre les programmes. En outre, alors que le Maroc est passé d'une approche sectorielle à une approche de convergence, aucune approche réellement intégrée n'a à ce jour été adoptée. Pour finir, alors que la loi sur la régionalisation a été adoptée par le Parlement, le plan de mise en œuvre n'a pas encore été élaboré.
- **Innovation :** le Maroc a testé, expérimenté et développé des approches territoriales innovantes. Ces bonnes pratiques, y compris le système d'agrégation (encadré 5.5) méritent d'être étendues à d'autres pays. Cela étant dit, les processus d'innovation ont tendance à être régis par un organisme central et doivent être complétés par l'innovation au niveau local.

Encadré 5.6. **Régionalisation renforcée**

La régionalisation renforcée constitue le modèle de décentralisation du Maroc. Elle est fondée sur des élections directes des administrations décentralisées, un système fort de reddition de comptes et des mécanismes pour renforcer la participation des populations locales aux processus politiques et de prise de décision. Les conseils régionaux sont composés de membres élus ayant un droit de vote formel, ainsi que des membres du Parlement élus localement, des présidents de chambres professionnelles et des représentants des syndicats, ayant tous un rôle consultatif.

La réforme favorise également un rôle plus important pour les femmes, permettant un accès égal aux responsabilités du gouvernement.

Les régions sont encouragées à mettre en place des processus de consultation pour faciliter la participation de la société civile et du secteur privé dans la mise au point de plans de développement régional.

Les principales responsabilités et compétences, telles que l'eau, l'énergie et les transports publics, seront transférées aux régionaux et à d'autres structures administratives décentralisées inférieures sur la base du principe de subsidiarité. Ces responsabilités s'accompagnent de transferts des ressources, financières et autres, nécessaires pour s'en acquitter. Les administrations décentralisées auront également leurs propres ressources pour promouvoir les initiatives locales.

Un fonds spécial d'une valeur de 128 milliards-215 milliards de MAD a été mis en place pour réduire l'écart entre les niveaux d'éducation régionale, de santé et des infrastructures routières avec les normes nationales et internationales. Un deuxième fonds a également été créé pour promouvoir la solidarité régionale et la réduction des disparités régionales.

Les premières mesures vers la régionalisation ont été prises en 1971. Toutefois, ce n'est qu'en 1997 que les régions sont devenues des entités légalement reconnues. En janvier 2010, un plan dynamique de décentralisation est entré en vigueur en même temps que la création de la Commission consultative de la régionalisation (CCR). Les partis politiques, les syndicats, les associations professionnelles et les organismes gouvernementaux ont été engagés dans un processus de consultation sur deux ans réalisé par la CCR pour la réforme constitutionnelle de 2011.

Encadré 5.6. **Régionalisation renforcée** *(suite)*

La régionalisation renforcée a débuté en 2014, avec la réduction du nombre de régions de 16 à 12. Début 2015, le Parlement a adopté trois lois organiques concernant les régions (loi organique 111-14), les préfectures et les provinces (loi organique 112-14) et les communes (loi organique 113-14) formalisant les rôles et responsabilités détaillés des nouvelles administrations décentralisées. Les premières élections municipales et régionales se sont tenues en septembre 2015.

Conclusions

La SAN au Maroc est influencée par les approvisionnements et les prix internationaux des denrées alimentaires. Le Maroc fera face à des défis dans le cadre de l'augmentation de la capacité et de la production agricoles, en grande partie en raison des ressources limitées en eau, de la croissance de la population, de l'urbanisation et de l'évolution des modèles de consommation. Les citoyens les plus pauvres du pays sont et seront de plus en plus vulnérables à la volatilité des prix des denrées alimentaires résultant de leurs dépenses alimentaires relatives.

L'expansion du secteur agricole constitue une étape nécessaire pour améliorer les moyens de subsistance de la population rurale, réduire la pauvreté et aborder les disparités géographiques dans le bien-être et le développement socioéconomique. Toutefois, il ne suffit pas. Les interventions à vocation agricole doivent être complétées par des efforts pour promouvoir la diversification économique et la protection sociale.

Le développement du Plan Maroc Vert, le Plan Halieutis, le Programme forestier national, la Stratégie nationale de nutrition, l'Initiative nationale pour le développement humain et le Programme national de filet de protection sociale témoignent tous de l'engagement du Maroc, financier et autre, au développement socio-économique et au progrès.

Ces interventions ont été complétées par des réformes en matière de gouvernance, avec la réforme constitutionnelle de 2011 et la régionalisation renforcée, attribuant des compétences, des ressources et une autonomie au niveau des programmes aux conseils régionaux, préfectoraux et municipaux.

Le Maroc a pris des mesures significatives pour mettre en place un système de gouvernance plus fort et plus inclusif. Néanmoins, la mise en œuvre des interventions et des initiatives a fréquemment été limitée par plusieurs défis connexes. Des problèmes multidimensionnels, multisectoriels et à multiples acteurs, y compris la sécurité alimentaire, la nutrition et la pauvreté sont ainsi souvent abordés par des approches sectorielles non coordonnées.

Une absence de coordination horizontale et une absence relative de lignes directrices harmonisées entrainent souvent des redondances et des duplications des interventions. L'intégration des institutions décentralisées, à la fois des organismes gouvernementaux déconcentrés et des parties prenantes, dans les processus politiques et de planification est généralement faible[10]. Elle a également tendance à se focaliser sur la mise en œuvre des politiques et programmes conçus au niveau national. En outre, la contribution de ces acteurs à la conception et à la surveillance des politiques n'est pas systématique. Ainsi, l'appropriation des politiques et programmes au niveau décentralisé est généralement très faible. Cette situation est aggravée par l'absence de capacités des institutions

décentralisées. D'un point de vue institutionnel et de gouvernance, la coexistence des systèmes institutionnels modernes associés à la réforme avec le système de gouvernance traditionnel dans de nombreuses zones rurales constitue un autre point de tension. Si les rôles et responsabilités des institutions traditionnelles et modernes sont codifiés dans les lois et les règlements, l'intégration des deux systèmes s'est révélée difficile en pratique.

Les problèmes liés à la fourniture de fonds en faveur de la population ciblée n'ont pas encore été réglés. L'Initiative nationale pour le développement humain inclut des dispositions pour aborder ce problème. Toutefois un effort concerté sera nécessaire afin d'améliorer l'efficacité des dépenses sociales et s'assurer qu'elles n'auront pas d'effets régressifs (Breisinger et al., 2012). En outre, le déboursement et l'efficacité des investissements sociaux et des dépenses sont limités par les blocages procéduraux et opérationnels et les obstacles liés à la surveillance.

Un autre facteur entravant les efforts de promotion de la croissance et du développement dans les zones éloignées et marginales est l'absence de systèmes d'agrégation de l'information pour faciliter la planification intégrée. Les systèmes intégrés territoriaux d'innovation fonctionnent non seulement comme moyen de collecte et de synthétisation des données techniques sur les atouts territoriaux, mais aussi comme moyen d'autonomiser les collectivités locales et promouvoir les processus innovants pour le développement économique, humain et du capital social au niveau local.

Notes

1. Un petit village rural ou établissement regroupant entre 50 et 400 foyers, généralement éloignés l'un de l'autre. Il constitue l'entité de base de la municipalité rurale mais n'est pas intégré dans la nomenclature géographique nationale et son nom peut changer d'un service administratif à l'autre.
2. Le taux de dépendance des céréales du pays est de 54% (moyenne mondiale : 16%) et 20% des recettes d'exportation du Maroc sont utilisés pour les importations de denrées alimentaires (Ghanem, 2015).
3. En 2013, 14% du PIB était attribuable au secteur agricole.
4. L'agriculture familiale est définie comme un «type de système de production agricole géré par un ou plusieurs membres d'une famille et reposant principalement sur de la main d'œuvre non salariée » (Ghanem, 2015) Harrigan (2012: 2) note que le concept de « souveraineté alimentaire » gagne en popularité dans la région, permettant aux états-nations d'assurer une meilleur contrôle et pouvoir sur leurs sources d'alimentation et d'adopter des stratégies qui ne sont pas uniquement dictées par les forces du marché international ».
5. Notamment : le Projet de développement rural des zones montagneuses de la Province d'Al Haouz, le Projet de développement rural intégré centré sur la petite et moyenne hydraulique (DRI-PMH), le Projet de développement rural intégré de mise en valeur des zones bour (DRI-MVB), le Projet d'aménagement du bassin versant de l'Oued Lakhdar, le Projet Al Haouz, DRI-PMH, DRI-MVB, le Plan d'électrification rurale globale (PERG), le Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales (PAGER), le Programme national de construction des routes rurales (PNRR).
6. www.indh.gov.ma.
7. Il convient de souligner que le Maroc ne dispose pas d'une stratégie de sécurité alimentaire spécifique, malgré la vulnérabilité du pays et la population à toutes les dimensions de la sécurité alimentaire (disponibilité, accès, stabilité et nutrition).
8. 1 dirham (MAD) = 0.103 dollars US en 2015.
9. Il convient toutefois de noter que les disparités sociales n'ont pas augmenté depuis 2001 (ministère de l'Économie et des Finances, 2014).
10. Les exceptions incluent le Plan Maroc Vert, basé sur une forte intégration verticale des interventions.

Références

Adidi, A. (2011), "De l'aménagement du territoire au développement territorial : Quelle transition et quelle articulation? ", Archive ouverte en Sciences de l'Homme et de la Société, 1ère Conférence Intercontinentale d'Intelligence Territoriale, octobre, Gatineau, Canada. pp. 11, INTI-International Network of Territorial Intelligence, disponible sur : https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00960909/document.

BAD, OCDE et PNUD (2014), *African Economic Outlook 2014: Global Value Chains and Africa's Industrialisation*, Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2014-en.

Breisinger, C. et al. (2012), *Beyond the Arab Awakening: Policies and Investments for Poverty Reduction and Food Security*, Food Policy Report, International Food Policy Research Institute, Washington, http://dx.doi.org/10.2499/9780896295452.

Bureau du Comité des régions (CdR) (2012), "Maroc : Fiche technique – Répartition verticale des compétences", Europe 2020 Monitoring Platform, disponible sur: https://portal.cor.europa.eu/arlem/Documents/Morocco%20-%20Fact%20Sheet%20No%201%20FR_8%20May%202014.pdf.

CCR (2011), "Mission", www.regionalisationavancee.ma.

Commission économique pour l'Afrique (2012), "La sécurité alimentaire en Afrique du Nord : Analyse de situation et réactions des états face à l'instabilité des marchés agricoles", présenté lors de la 27ème session du Comité intergouvernemental d'experts (CIE), Commission économique pour l'Afrique, Bureau pour l'Afrique du nord, Rabat, Maroc, disponible sur : http://repository.uneca.org/pdfpreview/bitstream/handle/10855/22372/b10789674.pdf?sequence=1.

Conseil général du développement agricole (2009), "Atlas de l'agriculture marocaine", Conseil général du développement agricole, Rabat, Maroc, www.agriculture.gov.ma/pages/publications/atlas-de-lagriculture-marocaine.

Département de la Pêche Maritime (2014), "Stratégie Halieutis", ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, www.mpm.gov.ma/wps/portal/PortalI-MPM/ACCUEIL/StrategieHalieutis/Projets/!ut/p/b1/04_SjzQyMDc3MTO3MDDSj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOIN3Nx9_I0MzAwswsIsDDzNTQM8PT2dDd3djfRzoxwVAeAaVa8!.

FAO, ministère de l'Agriculture et Banque mondiale (2006), "État des lieux de la mise en œuvre de la Stratégie 2020", disponible sur : www.fao.org/3/contents/4ad27601-5cc5-59f9-b82e-5518b78f0711/k1461f00.pdf.

FIDA (2009), "Rural poverty in the Kingdom of Morocco", Rural Poverty Portal, Fonds international de développement agricole, Rome, https://www.ruralpovertyportal.org/country/home/tags/morocco.

FMI (2013), "Morocco: 2012 Article IV consultation and first review under the two-year precautionary and liquidity line", *IMF Country Report*, No. 13/96, Fonds monétaire international, Washington, disponible sur: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1396.pdf.

Ghanem, H. (2015). "Agriculture and rural development for inclusive growth and food security in Morocco", *Global Economy & Development Working Papers*, No. 82, février, Global Economy and Development at Brookings, Brookings, Washington, disponible sur : www.brookings.edu/~/media/Research/Files/Papers/2015/02/agriculture-rural-development-inclusive-growth-morocco-ghanem/Agriculture_WEB_Revised.pdf?la=en.

Haut-Commissariat au Plan (2012), "Comptes régionaux : Produit intérieur brut et dépenses de consommation finale des ménages 2012", disponible sur : www.hcp.ma/Comptes-regionaux_r209.html.

Haut-Commissariat au Plan (2009), "Cartographie 2007", disponible sur : www.hcp.ma/Cartographie-2007_r138.html.

Harrigan, J. (2012). "The political economy of food security in North Africa", *AfDB Economic Brief*, Banque africaine de développement, disponible sur : www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Economic_Brief_-_The_Political_Economy_of_Food_Security_in_North_Africa.pdf.

INDH (2014), "Organisational chart", Initiative Nationale pour le Développement Humaine, Rabat, Maroc, http://www.indh.gov.ma/index.php/en/gouvernance-et-financement/organes-d-appui.

Lazarev, G. (2013), "La nouvelle approche des plans communaux de développement: Une démarche porteuse encore à valoriser", *GéoDév.ma*, Vol. I, disponible sur : http://revues.imist.ma/?journal=GeoDev&page=article&op=view&path%5B%5D=615.

Mansour, S. et V. Castel (2015), *Morocco 2015*, Banque africaine de développement.

Mansour, S. et V. Castel (2014), *Morocco 2014*, Banque africaine de développement.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime (2010), "Stratégie de développement des zones oasiennes et de l'arganie".

Ministère de l'Économie et des Finances (2014), *Projet de Loi de finances pour l'année budgétaire 2015 : Rapport économique et financier*, Direction des Études et des Prévisions financières, ministère de l'Économie et des Finances.

Ministère de la Santé (2011), "La stratégie nationale de la nutrition 2011-2019", ministère de la Santé et l'UNICEF, Rabat, Maroc, disponible sur : www.unicef.org/morocco/french/Strategie_Nationale_de_Nutrition_.pdf.

Annexe 5.A1.

« Territorialisation » et cadre institutionnel de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Maroc

L'alignement des politiques nationales au niveau sous-national (territorial) entrainera probablement des stratégies et programmes visant à générer des possibilités d'augmentation des revenus dans les zones rurales, qui à leur tour contribueront à une meilleure sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN). Les tableaux suivants rendent compte des relations entre les différents modèles de gestion et les niveaux d'intervention pour aborder la sécurité alimentaire et nutritionnelle à différents niveaux territoriaux.

Tableau 5.A1.1. **Modèle de gestion pour aborder la sécurité alimentaire et nutritionnelle à tous les niveaux territoriaux au Maroc**

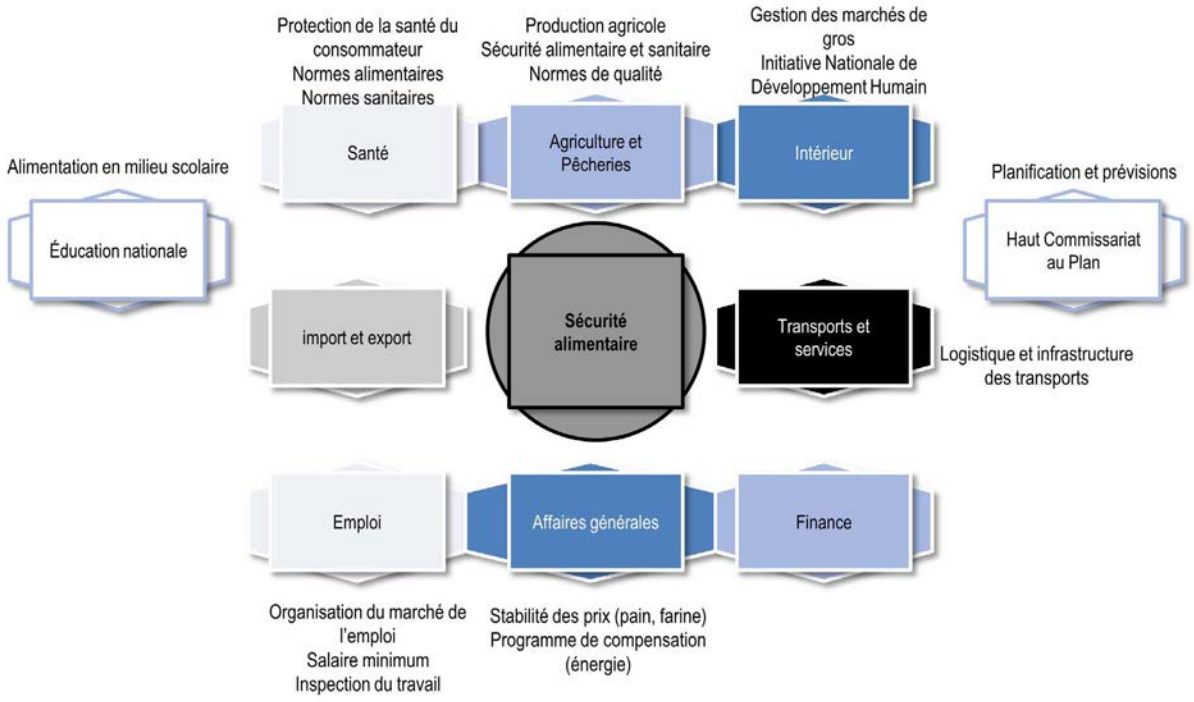
Niveau territorial	Situation économique	Situation de la sécurité alimentaire nationale		Modèle de gestion
		Sécurisée	Non sécurisée	
National	Capacité d'approvisionnement	Offre > demande	Offre < demande	Offre Distribution Production Stocks
Régional/local				Gestion de la distribution
Famille/Ménage	Capacité de consommation	Consommation > besoin	Consommation < besoin	Gestion de la consommation au niveau des ménages
Particuliers	Pouvoir d'achat	Consommation > besoin	Consommation < besoin	Niveaux de vie (individuel)

Tableau 5.A1.2. **Mesures du gouvernement, niveaux d'intervention et départements impliqués dans la gestion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle aux niveaux national, régional/local, famille/ménage et individuel au Maroc**

Niveau territorial	Mesures du gouvernement	Dimension de la sécurité alimentaire	Niveau d'intervention	Ministères impliqués
National	Mesures au niveau macro	Disponibilité	Production nationale	Agriculture
			Importations étrangères	Commerce international
		Stabilité	Infrastructure de base	Infrastructure
			Politiques de soutien	Affaires publiques
Régional/local	Garanties	Disponibilité	Production et traitement	Commerce et industrie
		Accès	Capacité de stockage	Affaires publiques/agriculture
			Accès aux marchés nationaux	Intérieur
		Qualité	Normes de santé et de sécurité	Agriculture
Famille/Ménage	Gestion	Hygiène	Sécurité alimentaire	Santé
		Accessibilité	Pouvoir d'achat	Emploi/finances
	Consommation		Accès au marché	Intérieur
		Permissivité	Choix des aliments	Agriculture
Particuliers	Achat	Accès	Prix du marché	Agriculture/affaires publiques
			Prix/qualité	–
	Consommation	Habitudes	Accoutumance	–

En termes de coordination des politiques de SAN au niveau national, la relation fonctionnelle (indicative) entre les différents ministères impliqués dans les politiques de SAN est présentée dans la figure 5.A1.1.

Figure 5.A1.1. **Ministères responsables de la sécurité alimentaire au Maroc**



Source : Élaboration par l'auteur.

Afin de mettre en œuvre une approche territoriale par rapport aux politiques de SAN, il convient de prendre en compte les éléments suivants :

- Engagement au niveau national afin d'assurer la capacité d'investissement dans la SAN.
- Intégration de la nutrition dans les stratégies nationales et dans le développement agricole.
- Ciblage amélioré des programmes SAN afin de maximiser leur impact.
- Meilleure coordination des actions entreprises par différents ministères et parties prenantes afin de créer les synergies nécessaires en vue d'accroître l'efficacité.
- Mobilisation sociale au niveau territorial, reconnaissance de la SAN en tant que qu'intérêt commun.
- Mobilisation des ressources humaines et financières.

Chapitre 6

Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas du Pérou

Le Pérou a réalisé d'importants progrès en termes de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la sécurité alimentaire, à la fois en raison d'une croissance économique soutenue et du rôle central joué par le ministère du Développement et de l'Inclusion sociale et sa politique « Inclure pour croître». Un programme pilote particulièrement innovant promeut l'apprentissage entre pairs parmi les petits exploitants afin de renforcer leur productivité, améliorant ainsi indirectement la sécurité alimentaire grâce à l'accroissement de la production et des revenus. Si le développement s'annonce prometteur, certains défis importants concernant la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le pays doivent être résolus. Les zones montagneuses éloignées ainsi que celles associées aux minorités ethniques demeurent les plus exposées aux défis de la SAN. Malgré la disponibilité des données, les informations territoriales n'ont pas été utilisées de manière adéquate pour soutenir la définition de politiques favorables à la croissance.

Principales constatations

La croissance économique soutenue et la mise en œuvre de nombreux programmes sociaux et économiques à grande échelle – y compris les programmes de transferts en espèces – ont sorti de la pauvreté plus de 20 % de la population du Pérou et réduit la prévalence de l'insécurité alimentaire.

Toutefois, des problèmes liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) existent et sont particulièrement prononcés dans les régions rurales du Pérou. La mise en œuvre de programmes et politiques pour aborder la SAN dans les zones rurales a été entravée par plusieurs facteurs, par exemple l'absence d'information pour orienter les processus de planification stratégique, les contraintes de capacité au niveau local et régional, ayant généralement des administrations faibles et souvent incapables de renforcer les politiques publiques et fournir des biens publics.

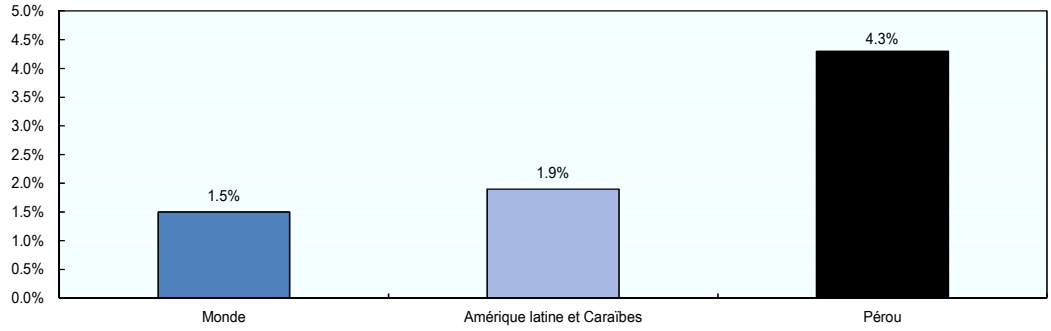
La politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle du Pérou a connu un certain succès. Cela étant dit, l'adoption d'une approche territoriale à la SAN sera indispensable pour développer des politiques et programmes reflétant les besoins et le potentiel des communautés du Pérou, pour encourager la coordination au sein de ces initiatives et, finalement, pour aborder les problèmes liés à la SAN dans tout le pays.

Caractéristiques centrales de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition au Pérou

Dimension territoriale de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition au Pérou

Le Pérou a atteint une croissance économique considérable au cours de la dernière décennie. Son économie a progressé à un taux dépassant à la fois la moyenne de l'Amérique latine et mondiale et, peut-être plus important encore, la croissance a été relativement inclusive, contribuant à une réduction de 20 % (2000-2013) du taux national de pauvreté (figure 6.1). Cela étant dit, un pourcentage significatif de la population demeure pauvre et est ainsi exposé aux problèmes liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. En 2014, par exemple, 15 % des enfants âgés de 5 et moins souffraient de malnutrition.

Figure 6.1. **Taux de croissance annuels moyens du PIB par habitant au Pérou, 2000-13**



Source : Banque mondiale (2015).

Il existe une importante variation interrégionale dans l'incidence de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Les problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle se concentrent principalement dans les régions les plus pauvres du Pérou, et dans les

régions très pauvres comme Huancavelica, Cajamarca, Huánuco et Apurimac. Ils sont comparables à ceux des économies gravement sous-développées. À Huancavelica, par exemple, en 2014, 35 % des enfants âgés de 5 ans ou moins souffraient de malnutrition chronique. De même, en 2012, 42 % des ménages de Cajamarca risquaient un déficit calorique.

Tableau 6.1. **Indicateurs sélectionnés de l'insécurité alimentaire au Pérou, au niveau des départements, en 2012 et 2014**

Département	Indice de vulnérabilité à l'insécurité alimentaire, 20 121	Enfants âgés de moins de 5 ans souffrant de malnutrition chronique (%), 2012-14[2]	Ménages enregistrant un déficit calorique, 20 123	Taux de pauvreté au niveau départemental (%), 2013
Huancavelica	0.7163	35.0	23.7 %	46.6
Cajamarca	0.5688	32.2	42.0 %	52.9
Huánuco	0.5549	24.8	34.6 %	40.1
Apurímac	0.5183	27.3	42.1 %	42.8
Amazonas	0.5117	30.8	27.3 %	47.3
Ayacucho	0.5075	26.3	38.1 %	51.9
Puno	0.4865	17.9	33.6 %	32.4
Cusco	0.4358	18.2	22.8 %	18.8
San Martin	0.3948	16.0	22.1 %	30.0
Pasco	0.3522	24.9	55.7 %	46.6
Loreto	0.3124	24.6	30.1 %	37.4
Piura	0.2962	21.7	22.9 %	35.1
Ancash	0.2898	20.5	29.2 %	23.5
Junín	0.2696	22.1	34.4 %	19.5
La Libertad	0.2436	19.9	25.3 %	29.5
Ucayali	0.2061	26.1	6.7 %	29.5
Lambayeque	0.1589	14.3	15.0 %	24.7
Moquegua	0.1281	4.2	19.7 %	8.7
Madre de Dios	0.1002	9.8	7.7 %	3.8
Arequipa	0.0931	7.3	26.6 %	9.1
Ica	0.0869	6.9	8.7 %	4.7
Tacna	0.0825	3.7	14.5 %	11.8
Tumbes	0.0815	8.3	17.2 %	12.7
Lima	0.0270	4.6	17.2 %	14.3
Callao	0.0138	7.0	15.0 %	13.7

Sources : 1. Normalisé pour la population; Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) and Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2012). 2. INEI – *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar* (ENDES). 3. *Encuesta Nacional de Hogares* (ENAHO).

Les communautés rurales sont plus exposées aux problèmes liés à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle

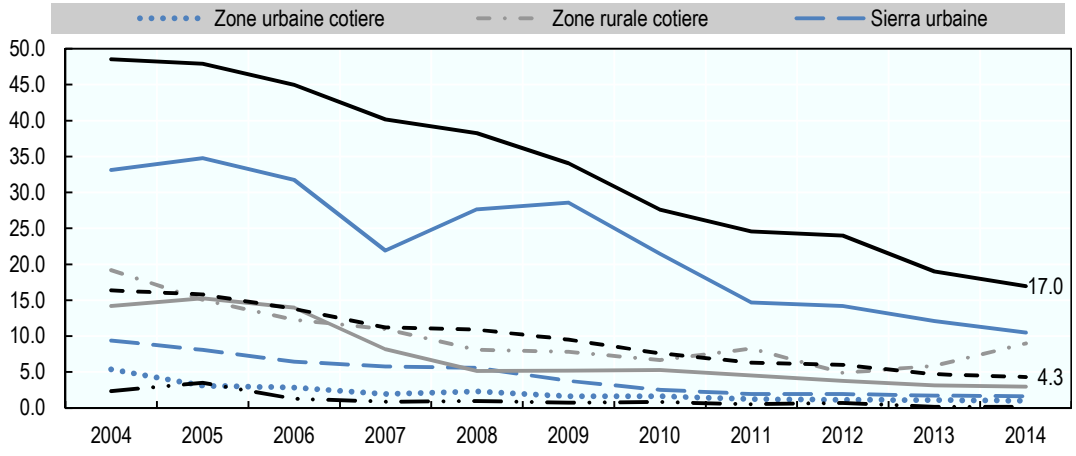
Les communautés rurales, en particulier celles des zones montagneuses et celles associées aux minorités ethniques du Pérou, figurent parmi les plus exposées aux

problèmes liés à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. En 2014, moins d'un tiers de la population du pays vivait en dessous du seuil national de pauvreté. Toutefois, le taux national de pauvreté en milieu rural dépassait les 50 %. Certaines régions rurales sont particulièrement pauvres. Dans la Sierra rurale, par exemple, 17 % de la population étaient considérés comme étant extrêmement pauvres en 2014. Les Péruviens les plus pauvres se trouvent dans les hauts plateaux andins arides hébergeant une grande majorité des populations autochtones *Quechua* et *Aymara,* dont beaucoup vivent en dessous du seuil de pauvreté (FIDA)[1].

La pauvreté rurale n'est pas une fatalité. Il existe des opportunités de croissance économique dans les zones rurales qui, si elles sont exploitées, peuvent contribuer à l'éradication de la pauvreté et des problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cependant, l'absence de bonne gouvernance a entravé le développement rural. Dans le la région de Cajamarca par exemple, la concurrence pour les ressources entre les secteurs agricole et minier a fait obstacle à la croissance économique et a compromis la provision de biens publics aux communautés locales.

Près d'un million et demi de personnes résident à Cajamarca (estimation de 2013). Les activités agricoles et minières constituent la base de son économie. Le secteur agricole emploie 430 000 personnes dans une série de petites exploitations, ce qui en fait la principale source d'emploi du département. Le secteur minier emploie quant à lui relativement peu de personnes (environ 14 000). Toutefois, le département est doté de vastes réserves d'or et de cuivre, offrant ainsi d'importantes opportunités d'expansion du secteur.

Figure 6.2. **Distribution de la pauvreté dans une sélection de zones urbaines et rurales au Pérou, 2004-14**



Source : INEI, *Encuesta Nacional de los Hogares* (2004-2014).

Les tensions entre le secteur agricole et le secteur minier ont porté atteinte à la croissance économique de Cajamarca. La concurrence pour les ressources en eaux, par exemple, est intense. La productivité agricole a souffert des pratiques d'appropriation de l'eau du au développement minier et de nombreux ménages dépendants de l'agriculture ont été acculés à la pauvreté. Ainsi, le développement de nouvelles exploitations minières est sujet à une vive opposition locale[2]. Paradoxalement, les agriculteurs locaux se sont également opposés au développement public de plus grands bassins hydrographiques desquels ils pourraient éventuellement bénéficier. L'opposition est fondée sur la peur que

les exploitations minières utilisent leur influence économique et politique pour détourner les développements et deviennent les uniques bénéficiaires des bassins. Les agriculteurs préfèrent souffrir d'un manque endémique d'eau, malgré l'effet de ce dernier sur leur productivité. En résumé, les conflits et le manque de confiance entre les secteurs agricoles et miniers ont ralenti le potentiel de croissance économique et forcés les résidents de Cajamarca à vivre juste au-dessus du seuil de subsistance.

Les villes, y compris Lima, ne sont pas à l'abri de problèmes liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle

La population urbaine du Pérou est également touchée par des problèmes liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'existence de l'insécurité alimentaire et la malnutrition est liée à deux facteurs :

1. Un manque d'accès aux services de base, y compris les soins de santé et l'éducation dans les zones rurales a entrainé une migration rurale-urbaine, en particulier vers Lima. La capitale n'a pas été en mesure de loger immédiatement ce flux de personnes entrainant ainsi un nombre important d'établissements informels (*asentamientos humanos*) en périphérie et un grand nombre d'externalités négatives associées à l'urbanisation rapide[3]. Ces éléments ont à leur tour augmenté la migration rurale vers des villes secondaires, y compris Arequipa et Cuzco.
2. Les zones urbaines, en particulier en raison de la migration rurale-urbaine ne disposent pas d'une provision adéquate de services, ni d'opportunités économiques pour les migrants des zones rurales. Les migrants ruraux vivant dans les zones urbaines peinent à entrer sur le marché du travail officiel. Les défis auxquels ils sont confrontés lors d'une recherche d'un emploi formel sont liés à la fois à leur manque de compétences et aux coûts élevés du transport, en effet nombre d'entre eux vivent dans les « *asentamientos* » loin du centre-ville.

De nombreux résidents urbains sont exposés à la pénurie alimentaire et à l'inquiétude liée à l'accès nourriture. Vargas et Penny (2009), par exemple, notent que les pourcentages les plus élevés d'insécurité alimentaire familiale sont à Lima, même si le pourcentage de familles en insécurité alimentaire dans la capitale est relativement faible en comparaison au reste du pays. Cette conclusion est probablement attribuable, du moins en partie, à leur manque d'accès aux terres et leur incapacité à entreprendre des activités agricoles. Vargas et Penny (2009) ont également découvert que les familles en insécurité alimentaire à Lima s'inquiétaient de ne pas avoir assez de nourriture pour nourrir leurs familles. Cela n'est pas le cas dans les zones rurales. Dans les zones rurales, les familles maintiennent suffisamment de réserves alimentaires pour plusieurs mois. Dans les zones rurales toutefois, les familles ont tendance à vivre au jour le jour, sans réserves.

La gouvernance de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle du Pérou

Plusieurs agences sont engagées dans les problèmes liés à la SAN au Pérou et de nombreuses politiques ont été employées pour les aborder. Ceci reflète la nature multidimensionnelle de la SAN, qui dépend de la disponibilité, de l'accès, de l'utilisation et de la stabilité alimentaires. Le Pérou a également ajouté une dimension institutionnelle à la conceptualisation de la SAN liée à l'intégration et à la coordination, ainsi qu'à la surveillance *ex post* et l'évaluation des actions et programmes pour promouvoir la SAN.

Les politiques de SAN mises en œuvre au Pérou devraient refléter l'approche multidimensionnelle et bénéficier d'une approche holistique et territoriale aux problèmes de SAN tels qu'ils se manifestent typiquement dans les régions hétérogènes du Pérou.

Politiques et institutions liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Pérou

La Commission multisectorielle pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cette commission était chargée de la formulation des principales politiques de SAN du Pérou, la Stratégie nationale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle 2013-2021 et le Plan national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle 2015-2021. La commission est composée de représentants de neuf ministères, les administrations infra-nationales et la société civile sous la direction du ministère de l'Agriculture et de l'irrigation.

Le Plan national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle 2015-2021 renferme les lignes d'action et activités stratégiques pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle 2013-2021 et vise à promouvoir la coordination entre les acteurs et actions publiques pertinentes. Le plan intègre la SAN à d'autres stratégies nationales, y compris *Mi Riego* (la politique nationale d'irrigation) et la Stratégie nationale pour le développement et l'inclusion sociale (« inclure pour la croissance »).

La table ronde de lutte contre la pauvreté (*Mesa de Concertación para Lucha contra la Pobreza*). La table ronde n'est pas un membre de la Commission multisectorielle pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, même si elle participe à ses réunions. Elle coordonne les 150 tables rondes infra-nationales responsables de la surveillance des capacités du secteur public à développer des politiques en faveur des pauvres.

Vaso de Leche. Il s'agit d'une politique visant à fournir un complément alimentaire aux enfants âgés de 7 ans ou moins (encadré 6.1). Elle offre également un soutien aux femmes allaitantes et aux familles qui ont de jeunes enfants. La politique a été mise en œuvre dans 1608 municipalités qui bénéficient toutes de transferts de fonds du ministère des Finances. La politique est extrêmement populaire auprès des ménages pauvres et les tentatives de l'éliminer progressivement ont jusqu'à présent échoué.

Encadré 6.1. **La politique *Vaso de Leche***

La politique *Vaso de Leche* a été conçue par le maire de Lima, Alfonso Barrantes, en 1984. Initialement, elle visait à fournir un petit déjeuner aux enfants. À la fin de 1984, elle fournissait un petit déjeuner à 600 000 enfants. En mars 1985 le nombre d'enfants concernés avait atteint un million. En janvier 1985, la politique a été étendue pour couvrir l'ensemble du pays. Aujourd'hui cette politique concerne trois millions de personnes.

Depuis 1996, elle est directement gérée par les municipalités. L'administration centrale transfère 125 millions de dollars US par an aux districts et municipalités provinciales pour son financement. Chaque municipalité est responsable de la mise en place d'un comité administratif local, composé du maire, d'un agent municipal, d'un représentant du ministère de la Santé, d'un représentant des agriculteurs et de trois représentants des comités de bénéficiaires.

Encadré 6.1. **La politique *Vaso de Leche*** *(suite)*

Les conseils administratifs locaux sont chargés de la sélection des bénéficiaires, de la planification, de la coordination et de la mise en œuvre de la politique. Cette dernière implique la distribution, la sélection et l'approvisionnement des produits ainsi que sa surveillance générale et son audit. Quatre-vingt-dix pour cent des produits distribués doivent être produits au Pérou et tous doivent être conformes à certaines exigences nutritionnelles. L'exécution du programme est assistée par des organisations de terrain.

L'administration centrale a critiqué la gestion du programme *Vaso de Leche*, dénonçant une corruption émanant de l'absence de reddition de comptes. Une étude menée en 2009 par le Consorcio de Investigación Económica y Social, un centre de recherche au Pérou, a révélé que plus d'un million de bénéficiaires de *Vaso de Leche* ne répondent pas aux exigences de la politique. La politique a également été touchée par plusieurs scandales liés à l'approvisionnement de produits. Vásquez Huaman (2012) a ainsi suggéré une restructuration du programme afin de refléter la nature multidimensionnelle de la pauvreté.

Les tentatives de l'administration centrale de geler ou réduire les fonds alloués à la politique ou de réformer le programme se sont heurtées à l'opposition des associations de citoyens qui affirment que *Vaso de Leche* constitue un instrument de lutte contre la faim et la malnutrition des enfants et par des organisations ayant un intérêt direct dans le maintien du programme.

Juntos. Il s'agit d'un programme de transfert conditionnel en espèces à grande échelle apportant des fonds aux ménages pauvres (encadré 6.2). Son objectif est de rompre le cycle vicieux de la pauvreté, de la mauvaise santé et de l'analphabétisme. Le programme n'est pas en soi une initiative de SAN, même si la pauvreté et les problèmes de SAN sont étroitement liés. Une initiative conçue pour éradiquer la pauvreté peut ainsi aborder les questions liées à la SAN. Le programme a connu un certain succès et a permis de réduire la pauvreté extrême dans tout le pays.

Le ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation. Le ministère de l'Agriculture est un pilier du système de gouvernance SAN du Pérou. Son implication est triple : premièrement, il participe aux commissions interministérielles concernant la pauvreté et la sécurité alimentaire et préside la Commission multisectorielle pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Deuxièmement, il a développé la politique agricole nationale, coordonnant plusieurs programmes, y compris ceux liés à la SAN et apporte des orientations aux gouvernements sous-nationaux. Troisièmement, il participe activement aux programmes tels que *Mi Riego* promouvant l'accès à l'eau pour l'irrigation au moyen d'infrastructures. L'accès à l'eau est inévitablement lié aux problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle. *Mi Riego* a une approche globale de la gestion de l'eau intégrant les questions de disponibilité, d'absence d'infrastructures pertinentes et d'utilisation de l'eau. La participation du ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation dans les programmes tels que *Mi Riego* et autres a facilité leur intégration dans la Politique agricole nationale, augmentant ainsi leur durabilité et le soutien politique qu'ils reçoivent.

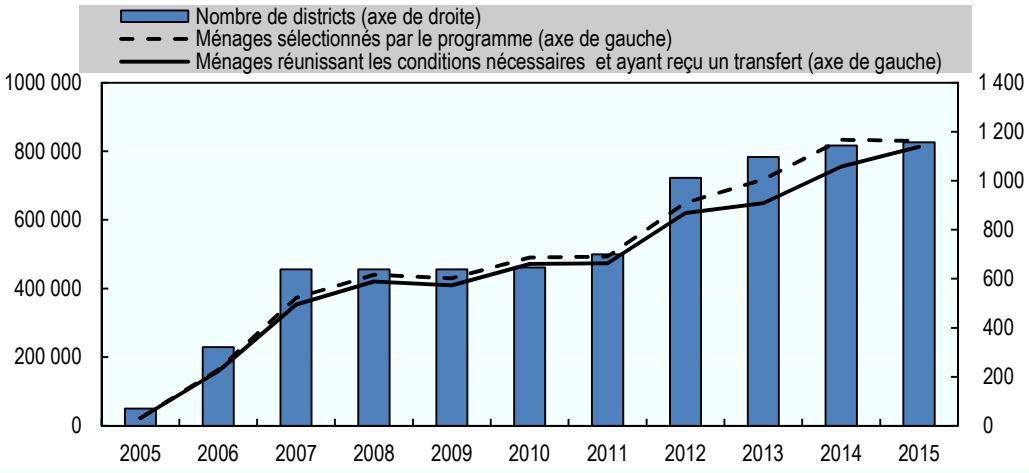
Encadré 6.2. **Le programme *Juntos***

Fondé en 2005, le *Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres* (*Juntos*) est un programme de transfert conditionnel en espèces. Son objectif principal est de rompre le cycle vicieux de la pauvreté en assurant une éducation et la santé des enfants des communautés pauvres du Pérou. Le programme est géré par le ministère du Développement et de l'Inclusion sociale et est mis en œuvre par un réseau d'agences décentralisées.

Le programme *Juntos* n'est pas actif dans toutes les régions du pays. L'éligibilité d'une région est évaluée conformément à cinq critères : 1) la présence de *Sendero Luminoso*, ou « Sentier lumineux », l'organisation terroriste péruvienne, 2) le niveau de pauvreté mesuré selon le nombre de ménages dont les besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits, 3) le taux de pauvreté, 4) le nombre d'enfants exposés à la malnutrition chronique et 5) la prévalence de l'extrême pauvreté. Seuls les ménages avec des enfants, des adolescents ou des femmes enceintes sont éligibles au programme. Les ménages doivent également être validés par la communauté avant l'adhésion au programme.

Le programme alloue 60 dollars US aux ménages tous les mois à condition de respecter trois obligations 1) les femmes enceintes doivent se rendre dans des centres de santé pour subir des tests prénataux ; 2) les enfants âgés de 36 mois et moins doivent se rendre dans des centres de santé afin de subir des tests de développement et 3) les enfants doivent aller à l'école. Les ménages sont engagés dans le programme jusqu'à ce que leurs enfants aient achevé leurs études secondaires ou atteint l'âge de 19 ans. Tous les ménages reçoivent 60 dollars US quel que soit le nombre d'enfants. Depuis 2014, le programme a été actif dans 1150 districts de 15 départements. En 2014, 800 000 ménages ont bénéficié de transferts. Le budget de *Juntos* en 2015 a été porté à 340 millions de dollars US.

Figure 6.3. **Districts et enregistrement des ménages dans le programme *Juntos*, 2005-15**



Source : INEI (2015).

Le programme a connu certains succès notables :

- Meilleure scolarisation des ménages participant au programme
- Meilleur accès aux soins de santé pour les femmes enceintes et les nourrissons
- Utilisation accrue de services bancaires et financiers (à savoir, cartes de débit)

Encadré 6.2. **Le programme *Juntos*** *(suite)*

- Pourcentage accru de la population disposant de documents nationaux d'identité et d'assurance maladie Autonomisation accrue des femmes
- Revenu moyen des ménages bénéficiaires supérieur de 43 %
- Augmentation des dépenses alimentaires et de la consommation non alimentaire dans les ménages bénéficiaires, de 15 % et 54 % respectivement (Banque mondiale, 2009)
- Baisse des taux de pauvreté et de pauvreté extrême dans les districts bénéficiaires, 14 % et 19 % respectivement (entre 2005 et 2009)
- Les ménages ayant bénéficié du programme pour une durée d'un an ou plus ont une meilleure chance de voir leur pauvreté réduire et de connaître des augmentations de la consommation
- Les enfants des ménages bénéficiaires ont 11 % de moins de chance de tomber malade
- *Juntos* apporte environ 15 % des revenus aux ménages bénéficiaires, pourcentage plus bas que dans de nombreux autres pays d'Amérique latine, y compris la Colombie (30 %) et le Mexique (30 %).

Il convient toutefois de noter que le programme n'a pas permis d'augmenter le taux de vaccination ou d'inscription scolaire, ni réduit la prévalence de travail des enfants.

Le ministère de l'Agriculture a également développé une série de projets dans le cadre des programmes AGRORURAL conçus pour développer les capacités et renforcer les revenus des producteurs agricoles dans les zones rurales, tous deux liés aux problèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ils incluent le projet Sierra y Selva Alta, le projet Sierra Sur, ALIADOS et d'autres.

Le rôle central du ministère du Développement et de l'Inclusion sociale

Le ministère du Développement et de l'Inclusion sociale constitue un autre pilier du système de gouvernance de la SAN. Il est entre autres responsable de la coordination et de la mise en œuvre de la politique sociale nationale, dite « Inclure pour la croissance ». Cette politique est complémentaire du programme *Crecer* mis en place sous le précédent gouvernement. Il porte généralement sur une croissance économique plus inclusive et couvre les domaines stratégiques suivants :

- La nutrition des enfants
- Le développement de la petite enfance
- Le développement des enfants et adolescents
- L'inclusion économique
- La population plus âgée.

« Inclure pour la croissance » comprend une série de programmes apportant un soutien aux citoyens à différents stades de leurs vies. Y compris :

- *Cuna Más* et *Juntos*, abordant la nutrition des enfants (0-3 ans)
- *Qali Warma* et *Juntos*, qui aborde le développement de la petite enfance (3-5 ans)

- *Qali Warma* et *Juntos*, qui aborde l'enfance et l'adolescence (6-17 ans)
- *Mi Chacra Emprendedora* (aussi connu sous le nom *Haku Wiñay*) et d'autres programmes mis en œuvre par un organe déconcentré du ministère du Développement et de l'Inclusion sociale connu sur le nom de *Foncodes* (*Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social*) chargé de l'inclusion économique (des personnes âgées de 16 à 64 ans)
- *Pensión 65*, est chargé de la protection de la population plus âgée (65 ans et plus).

Parmi ces programmes, ceux qui abordent directement la sécurité alimentaire sont *Qali Warma* et *Mi Chacra Emprendedora*. *Qali Warma* est un programme à grande échelle qui aborde l'insécurité alimentaire et la malnutrition des enfants. Jusqu'à présent il a équipé près de 50 000 écoles primaires de cuisines et fournit des aliments frais à plus de 3 millions d'enfants. Le programme comprend également des initiatives éducatives visant à apprendre aux enfants manger sainement. *Qali Warma* a été lancé en 2012 et est actuellement, en termes d'allocation budgétaire, le plus grand programme du ministère du Développement et de l'Inclusion sociale. Il dispose d'un système de gouvernance inclusive attribuant un rôle important et actif aux parties prenantes locales. Par exemple, chaque école doit mettre en place un comité d'achat (responsables des achats alimentaires), composé de fonctionnaires et de parents d'élèves, et d'un Comité d'alimentation scolaire, chargé de la surveillance de la qualité des aliments et de livraison des repas aux enfants, ce dernier est composé d'enseignants et de parents d'élèves,. Les entretiens avec les parties prenantes nationales indiquent que le programme s'est attaqué avec succès aux problèmes de santé et a renforcé l'apprentissage des enfants. Le programme doit s'étendre à tout le Pérou au cours des années à venir.

Le programme *Mi Chacra Emprendedora* vise à accroitre la productivité des petits exploitants. Il est dirigé par *Foncodes* qui dispose de bureaux régionaux dans la plupart des départements péruviens. *Foncodes* a été fondé au début des années 1990 en vue de développer les réseaux routiers primaires et secondaire du Pérou. En 2012 toutefois, il a été mis sous le contrôle du ministère du Développement et de l'Inclusion sociale et porte depuis sur les problèmes liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le programme *Mi Chacra Emprendedora* promeut l'innovation agricole et la hausse de la productivité qui en résulte, au moyen de réseaux de dirigeants locaux et de systèmes d'apprentissage entre pairs. Ce programme a rencontré beaucoup de succès dans la région andine. Dans le département de Cajamarca par exemple, les dirigeants locaux apportent une assistance et des connaissances aux petits exploitants afin de les aider à développer de nouvelles cultures rentables et exportables, y compris le quinoa et l'*aguaymanto*. Les avantages du programme pour les petits exploitants incluent l'augmentation des revenus et une SAN renforcée.

Le programme *Mi Chacra Emprendedora* est encore dans une phase initiale et pilote, sa couverture géographique est limitée. À Cajamarca, il n'a été mis en œuvre que dans 5 des 12 districts du département. Toutefois, il est prévu de le renforcer et d'en étendre sa couverture.

Défis à relever pour une politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle efficace au Pérou

La croissance économique durable et la mise en œuvre de nombreux programmes sociaux à grande échelle, y compris les transferts conditionnels en espèces, ont contribué

à sortir plus de 20 % de la population du Pérou de la pauvreté et réduit la prévalence de l'insécurité alimentaire. Toutefois, des problèmes de SAN demeurent et sont particulièrement importants dans les régions rurales du Pérou. Jusqu'à 17 % des enfants ruraux âgés de 5 ans et moins sont sous-alimentés et nombre d'entre eux souffrent d'un retard de croissance. Il s'est révélé difficile de mettre en œuvre des mesures efficaces dans les programmes des zones rurales pour un certain nombre de raisons. Entre autres, à cause de l'absence d'informations pour alimenter les processus de planification stratégique, des contraintes de capacité au niveau local et des administrations régionales particulièrement faibles souvent incapables de renforcer les politiques et fournir des services publics.

Le programme *Mi Chacra Emprendedora* est un exemple de programme qui nécessite d'être renforcé et mis en œuvre dans les régions rurales souffrant d'insécurité alimentaire. Les systèmes de formation entre pairs stimulent l'innovation et la diversification agricoles et l'introduction de nouvelles cultures plus rentables. Le programme permet également d'établir une relation entre l'administration centrale et les communautés rurales. Cela permet aux communautés d'exprimer leurs besoins et priorités aux dirigeants au niveau national et peut également entrainer une provision plus efficace de services publics dans les communautés isolées. Une meilleure provision de services publics peut à son tour réduire le flux de citoyens ruraux vers les zones urbaines.

Les différentes politiques publiques et programmes de SAN du Pérou manquent de coordination. Le ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation et d'autres ministères sont responsables de la politique SAN du pays. Malgré l'engagement du Pérou pour une approche multidimensionnelle à la SAN, les politiques publiques et programmes de SAN se sont concentrés uniquement sur la lutte immédiate de la faim, plutôt que sur les raisons sous-jacentes à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition. Le Plan national récent pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle peut permettre la mise en œuvre un système de gouvernance de SAN avec un leadership fort, une vision claire et une meilleure coordination des politiques et programmes.

Pour finir, les programmes sociaux du Pérou sont largement détachés de l'agenda de compétitivité du pays, qui se concentre sur la création d'emploi et les activités génératrices de revenus. Le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère du Transport ne participent pas par exemple à la Commission multisectorielle du pays pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le même décalage est évident au niveau sous-national et dans les ONG. La participation des organisations citoyennes et l'engagement du milieu des affaires sont limités. La mobilisation de tous les acteurs du secteur public, privé et du troisième secteur sera nécessaire pour aborder les défis de SAN du pays.

Conclusions

Les études sur le terrain au Pérou révèlent qu'une approche territoriale de gestion intégrée de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition constitue une option viable. En particulier, l'approche territoriale permet de renforcer 1) l'intégration entre les politiques sociales et les mesures favorables à la croissance au niveau micro-économique et 2) la transition d'un nombre important de programmes individuels vers une politique intégrée.

Les informations collectées dans les programmes sociaux peuvent stimuler un agenda favorable à la croissance

Comme mentionné ci-dessus, le gouvernement *via* le programme *Juntos* apporte un soutien direct à environ un million de ménages (2014). Cet effort organisationnel peut être mis à profit pour une stratégie efficace, favorable à la croissance. Le programme collecte une quantité importante d'informations sur les ménages pauvres et impose l'implication des communautés locales afin d'en désigner des bénéficiaires (voir Encadré 1). En outre, les administrations locales fournissent des soins de santé et une éducation auxquels les bénéficiaires doivent se plier afin de recevoir les transferts en espèces. Les réseaux d'information et institutionnels nécessaires peuvent également être utilisés pour guider une politique favorable à la croissance promouvant la création d'emploi dans les régions pauvres.

La durabilité institutionnelle peut permettre au Pérou de passer des programmes à une politique de SAN

Alors que le Pérou tente de concevoir une stratégie nationale pour aborder les défis liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle (le plan national 2015-2021), la faim et la malnutrition sont traitées dans une série de programmes sans rapport avec cette stratégie. Les différents mandats au sein du gouvernement ont généré plusieurs programmes abordant différents aspects de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition dans différents territoires (montagnes, jungle et zones côtières). Certains de ces programmes, comme *Mi Chacra Emprendedora,* bien que de portée limitée, semble bien fonctionner et apporter une aide aux communautés rurales pauvres ainsi que des outils pour générer des revenus. La tentative actuelle d'organiser des programmes dans un cadre national, un plan national pour la SAN, va dans la bonne direction, mais le gouvernement fait face à des défis liés aux besoins de renforcement de l'investissement public et des réseaux. L'absence relative de parties prenantes internationales, comme les donneurs et les organisations internationales, peut, en ce sens, se révéler être un avantage. Si le gouvernement n'est pas contraint à une transition rapide de programmes vers des politiques publiques, il est en capacité de mettre en place ses propres priorités sans l'influence des acteurs internationaux. Les territoires n'ont pas encore besoin d'absorber l'important, mais sporadique investissement des donneurs internationaux. Ainsi, il est encore temps d'améliorer les programmes/politiques publiques et le renforcement des capacités sur la base de l'apprentissage, de l'expérience et de la continuité institutionnelle ou « durabilité ».

Encadré 6.3. **Projet Sierra Sur**

L'objectif du projet Sierra Sur, cofinancé par le Fonds international du développement agricole (FIDA) est de renforcer les ressources humaines, naturelles, matérielles, financières, culturelles et sociales des hommes et des femmes engagés dans des petites activités agricoles et non agricoles en vue d'améliorer leur revenu.

La première phase du projet a été menée de 2005 à 2011 et la seconde de 2011 à 2014. Le projet a aidé plus de 30 000 familles dans les régions de Apurimac, Arequipa, Cusco, Puno, Moquegua et Tacna, avec un budget d'environ 40 millions de dollars US.

Le projet prend en considération les initiatives des producteurs organisés qui présentent leurs propositions et les fonds sont attribués après l'approbation du Comité local d'allocation des ressources (CLAR en espagnol). Un programme de cofinancement par les organisations et une forte coordination avec les administrations locales permet de promouvoir la participation de la communauté.

Les enseignements tirés du projet révèlent entre autres que :

- Tenir compte des demandes des organisations locales entraine une meilleure acceptation.
- Le développement de zones rurales ne doit pas uniquement être lié aux projets agricoles.
- Les administrations locales doivent avoir un rôle important afin d'assurer la continuité et renforcer le leadership.

Notes

1. Van de Poel, O'Donnel and van Doorslaer (2007) ont trouvé une importante disparité rurale-urbaine dans les taux de retard de croissance : en 2000, la proportion d'enfants de moins de 5 ans souffrant de retard de croissance était de 0.47 dans les zones rurales et de seulement 0.18 dans les zones urbaines. Le Pérou affichait la plus importante disparité dans les taux de retard de croissance sur les 47 pays en développement examinés dans le cadre de l'étude.
2. En 2010, un projet minier de 4.8 milliards de dollars US dans la zone Conga de Cajamarca a, par exemple, suscité une véhémente opposition par la population locale. Le rendement prévu du projet était de 200 tonnes d'or et 180 000 tonnes de cuivre par an. L'administration centrale a approuvé le projet. Toutefois, les communautés locales, ont voté une grève, avec le soutien du gouverneur du département. En 2011, les grèves se sont transformées en émeutes entrainant plusieurs décès et ont été déclarées crise politique nationale. Le projet a depuis été bloqué.
3. Un tiers de la population du Pérou vit dans la capitale, Lima. Cette concentration spatiale a entrainé plusieurs externalités négatives. La terre, par exemple est insuffisante. Les *asentamientos* les plus récemment développés se situent loin du centre et, par conséquent souffrent d'un manque d'accès à l'eau et à l'électricité.

Références

INEI (2015), "Peru: Statistical overview 2015", Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, disponible sur : www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1292/libro.pdf.

INEI (2014), Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), disponible sur : https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1211/pdf/Libro.pdf

INEI (n.d.), *Encuesta Nacional de los Hogares* (ENAHO) (2004-2014), https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/condiciones-de-vida/3.

Ministère du Développement et de l'inclusion sociale (MIDIS) et Programme alimentaire mondial (PAM) (2012), "Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria", disponible sur : http://es.wfp.org/sites/default/files/es/file/mapa_de_vulnerabilidad_a_la_inseguridad_alimentaria_2012_web.pdf.

Van de Poel, E., O. O'Donnel et E. van Doorslaer (2007), "Are urban children really healthier?: Evidence from 47 developing countries", *Tinbergen Institute Discussion Paper*, No. 035/3.

Vargas, S. et M.E. Penny (2009), "Measuring food insecurity and hunger in Peru: A qualitative and quantitative analysis of an adapted version of the USDA's Food Insecurity and Hunger Module", *Public Health and Nutrition*, Vol. 13/10, pp. 1 488-1 497, http://dx.doi.org/10.1017/S136898000999214X.

Vasquez Huaman, E. (2012), "El Perú de los pobres no visibles para el Estado: La inclusión social pendiente a julio de 2012", *Document de discussion*, DD/12/04, Centre de recherche de la Universidad del Pacífico.

Banque mondiale (2009), *World Bank Annual Report 2009: Year in Review*, Banque mondiale, Washington, disponible sur : http://siteresources.worldbank.org/EXTAR2009/Resources/6223977-1252950831873/AR09_Complete.pdf.

Banque mondiale (2015), base de données, http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD.

Annexe A.

Constatations au Mali et au Niger

Constatations au Mali

Un atelier intitulé « Approche territoriale dans les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle » s'est déroulé le 31 mars 2016 à Bamako (Mali) pour discuter de l'étude de diagnostic réalisée dans le cadre de l'initiative conjointe de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'OCDE et le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) par la Commission pour la sécurité alimentaire (CSA). L'étude a porté sur : 1) les disparités territoriales, 2) la manière dont le pays aborde le caractère multidimensionnel de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN), 3) la question de la gouvernance à multiple niveau et la coordination verticale et horizontale, 4) l'approche sectorielle et multisectorielle de la SAN adoptée par le pays. Cette commission multisectorielle est responsable de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Mali. L'atelier a rassemblé les parties prenantes de l'administration centrale et locale de tous les ministères sectoriels, le bureau du Premier ministre et différents maires. Les donneurs ont également participé à l'événement, y compris USAID, le Programme alimentaire mondial des Nations Unies, la coopération belge et suisse, les banques nationales, des banques de développement agricole et des organisations non gouvernementales.

Principales causes de l'insécurité alimentaire au Mali

Comme l'ont révélé les autres études de cas, les causes de l'insécurité alimentaire au Mali sont étroitement liées à la pauvreté. Les disparités territoriales entre les zones rurales et urbaines sont importantes. L'incidence de la pauvreté au Mali en 2010 était de 43.6 %, mais atteignait 51 % dans les zones rurales, par opposition à 21 % dans les zones urbaines et 10 % à Bamako (*Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté*, ou CSCRP, 2012-2017). Les trois principaux facteurs contribuant à l'insécurité alimentaire ont été identifiés comme suit :

1. Les défis climatiques auxquels sont constamment exposés le pays, y compris la sécheresse et les inondations, les vents forts et une importante fluctuation de la température affaiblissant les systèmes de production et créant des conditions favorables à la prolifération de parasites et de maladies.
2. Les conflits fonciers et les troubles civils. Le Mali a une vocation agropastorale et les problèmes fonciers sont loin d'être réglés. En outre, le conflit armé récurrent constitue un défi majeur pour la SAN.
3. La volatilité des prix est un défi pour la consommation alimentaire, qui peut entrainer la vente d'avoirs importants (par ex. bétail) et l'exacerbation des inégalités.

Le cadre politique et institutionnel pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle

Au Mali, la SAN relève de deux principaux cadres politiques : la Stratégie nationale de sécurité alimentaire au Mali (NSH, 2002) et la Politique nationale de nutrition au Mali, (ANC, 2011), dont les objectifs et principaux défis sont : 1) d'augmenter et de diversifier la production agricole, 2) d'améliorer les niveaux de revenus de la population au moyen d'une meilleure organisation des marchés des produits de base, 3) d'assurer une alimentation adéquate pour tous les habitants, en particulier pour les personnes vivant dans les zones marginales.

En 1981, une réorientation progressive vers certains éléments d'une approche territoriale à la SAN a commencé, en vue d'assurer la cohérence du Cadre national de sécurité alimentaire et la mise en œuvre de la politique de décentralisation et de réforme du gouvernement.

Ces politiques ont eu deux principaux résultats : 1) améliorer les conditions pour la prévention et la gestion des crises récurrentes relatives à la sécurité alimentaire et 2) améliorer la capacité des acteurs institutionnels et de la gouvernance de la SAN.

Malgré ces progrès, de nombreux défis existent toujours en relation avec la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle

Il existe toujours une importance dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure pour la mise en œuvre de la politique de SAN (avec des projets et des programmes financés principalement par des donneurs externes), ainsi que la persistance d'une approche basée sur le projet, ayant limité l'impact géographique et social.

Les politiques et programmes de SAN font face à une absence de coordination ainsi qu'une surveillance et une évaluation des résultats faibles, à la fois au niveau national et local.

L'absence de capacité technique et financière, à la fois au niveau national et local, entrave le développement et la mise en œuvre de solutions de SAN durables. Ceci est fortement corrélé avec l'absence de programmes de renforcement des capacités pour les acteurs de la SAN à différents niveaux.

Le diagnostic et les discussions durant l'atelier ont permis d'identifier d'éventuelles solutions, au moyen de la mise en œuvre efficace d'une approche territoriale à la SAN :

- Améliorer la gouvernance de la SAN au niveau national et local, en établissant des cades politiques et institutionnels aidant à coordonner les acteurs locaux dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de SAN
- Développer une politique nationale inclusive de SAN qui intègre l'approche territoriale
- Mettre en place des mécanismes de financement (y compris public-privé) sous la direction du gouvernement malien et de sa politique de SAN
- Renforcer la capacité technique et institutionnelle à tous les niveaux, en particulier celui des autorités locales, afin de renforcer la SAN
- Renforcer les contributions du secteur privé pour le financement d'investissements en faveur de la SAN
- Améliorer et renforcer la résilience des systèmes alimentaires locaux, par des investissements SAN socialement viables pouvant soutenir à la fois

l'approvisionnement alimentaire et les chaines de valeur et prévenir la dégradation des sols.

- Promouvoir et renforcer l'expérience des programmes couronnés de succès utilisant l'approche territoriale à la SAN (cela inclut principalement le FENU/le Fonds belge pour la sécurité alimentaire dans les districts de Nioro du Sahel et Nara).

Constatations au Niger

Un atelier sur « l'approche territoriale dans les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle » s'est déroulé le 7 avril 2016 au Palais des Congrès à Niamey (Niger). L'étude de diagnostic et l'atelier se sont déroulés sous la direction et l'orientation du Haut Commissariat à l'Initiative 3N (les Nigériens nourrissent les Nigériens), cadre de référence pour la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Niger. L'étude de diagnostic s'est concentrée sur les mêmes questions qu'au Mali : 1) les disparités territoriales, 2) la manière dont le pays aborde la nature multidimensionnelle de la SAN, 3) la question de gouvernance à multiples niveaux et la coordination verticale et horizontale, 4) l'approche sectorielle et multisectorielle à la SAN adoptée par le pays. L'atelier a rassemblé les parties prenantes de l'administration centrale et locale (trois vices ministres, le conseiller spécial pour la crise alimentaire du Premier ministère, les chefs de districts et des maires). Les donneurs ont également participé à l'événement, y compris USAID, le Programme alimentaire mondial (PAM), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la coopération suisse, le secteur privé, l'Institut national de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides (ICRISAT), des banques de développement agricole et des organisations non gouvernementales.

Principales causes de l'insécurité alimentaire au Niger

Le Niger est un pays enclavé faisant face à de nombreux défis humains et naturels. Du point de vue démographique, son taux de croissance est le plus élevé du monde (3.9 % conformément au recensement général de la population de 2012). Sa population a doublé entre 1988 et 2012, passant de 7.2 millions à 15.2 millions. Ce chiffre représente un défi de taille pour la sécurité alimentaire du pays.

En termes de climat, seul 1 % du pays reçoit plus de 600 millimètres de pluie par an, et les terres arables sont à 80 % des dunes. Le pays fait face à des sécheresses récurrentes et des crises alimentaires (1973, 1984, 2001, 2005, 2010). Alors qu'il disposait dans les années 1960 de surplus de céréales, dans les années 1990 il souffrait de pénurie structurelle. Les aléas climatiques et la dégradation des actifs de production ont entrainé des pénuries alimentaires en céréales pendant des décennies.

Les conflits fonciers et les rébellions des années 1990 ont exacerbé les conflits concernant les actifs pour la production agropastorale. La volatilité des prix est une autre cause de l'insécurité alimentaire, entrainant une forte baisse de la consommation.

Le cadre politique et institutionnel pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle

Quatre périodes majeures délimitent le développement institutionnel et politique de la SAN :

1. De 1960 à 1973 : promotion de cultures de rapport. Une approche purement sectorielle pour soutenir les cultures de rapport destinées à l'exportation.

2. De 1974 à 1983 : un concept d'autosuffisance alimentaire, basé sur l'aide aux producteurs agricoles, des subventions aux intrants, des projets de productivité notables sous le contrôle intégral de l'administration centrale.
3. De 1984 à 1992 : la SAN a été abordée au moyen d'un ajustement structurel, avec la mobilisation de l'aide alimentaire, la libéralisation des prix et le retrait des subventions.
4. De 1992 à 2010 : développement d'importants documents-cadres, le Programme décennal pour le développement rural (PDPDR; 1992), la Stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire (SOSA; 2000), le Programme complet de sécurité alimentaire (PCSA; 2000), la Stratégie nationale de sécurité alimentaire du Mali, (NSH; 2001), le Programme régional de sécurité alimentaire (PRS; 2002) et la Stratégie de développement rural (SDR; 2003) concernant la politique SAN, la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

La Haute autorité à la sécurité alimentaire (HASA), créée en 2010, a lancé l'Initiative stratégique 3N « les Nigériens nourrissent les Nigériens » en 2012 qui est devenue le cadre de référence pour toutes les interventions en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il s'agit d'un programme ambitieux basé sur un engagement politique fort pour que « le peuple nigérien soit à l'abri de la faim, pour garantir les conditions d'une participation totale dans la production nationale et pour améliorer ses revenus ».

De récentes initiatives conformes à une approche territoriale ont été adoptées, y compris :

- Dans le cadre de la 3N, l'approche commune de convergence est mise en œuvre dans un cadre multisectoriel impliquant différents groupes d'acteurs institutionnels. Les limites de cette approche résident dans la détermination des rôles et mécanismes pour la consultation des parties prenantes, la coordination des interventions, le financement des opérations et la surveillance et l'évaluation des actions locales.
- La « maison du paysan » est une série de services diversifiés et d'infrastructures mis en place au niveau municipal pour aider les producteurs et les entreprises agroalimentaires à améliorer leur performance. Les limites de cette approche résident dans sa manière d'aborder les quatre dimensions de la sécurité alimentaire : les dimensions d'accès et de stabilité sont quelque peu négligées.
- Le Fonds d'investissement SAN (FISAN) est un outil de financement de la SAN à travers des investissements publics et privés. Ses limites opérationnelles résident dans la capacité des principaux acteurs à jouer leurs rôles à la fois en termes de gouvernance FISAN et en termes de mécanismes de financement.
- Le Programme d'appui au développement local (PADEL), développé et mis en œuvre par le FENU et ses partenaires à Mayahi, vise à renforcer la capacité des parties prenantes locales pour la mise en œuvre et la gestion des projets et investissements de SAN par les municipalités. Le Programme d'appui à la mise en place des entités décentralisées dans la région de Dosso (PAMED-II) est mis en œuvre par l'Agence belge de développement (CTB), avec le soutien du Fonds belge pour la sécurité alimentaire.

Des difficultés liées à la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle subsistent

Premièrement, l'absence de sensibilisation concernant la nature multidimensionnelle de la SAN et la persistance d'une approche sectorielle (agricole) ne permettent pas de profiter pleinement des opportunités offertes par l'économie rurale non agricole.

Comme le révèlent les analyses des autres pays les moins développés, la politique SAN au Niger est fortement tributaire de l'aide extérieure, qui entraine la fragmentation des projets et programmes et une approche axée sur les projets.

Un autre effet est l'absence de cohérence dans les interventions en général. Une mauvaise coordination des différents programmes pour la gestion de l'insécurité alimentaire constitue un autre défi important pour le pays ; il en va de même concernant l'absence d'un bon système de surveillance et d'évaluation des projets et programmes de SAN.

Pour finir, l'insuffisance de capacité au niveau territorial, en particulier au niveau municipal, pose problème. Il en va de même pour l'absence de plans et programmes de renforcement des capacités pour les acteurs SAN dans l'ensemble des niveaux administratifs.

L'étude de diagnostic et les discussions au cours de l'atelier ont identifié d'éventuelles solutions, utilisant une approche territoriale à la sécurité alimentaire et nutritionnelle

L'adoption d'une approche territoriale peut aider à aborder les défis liés à l'insécurité alimentaire dans le pays. Parmi les éventuelles interventions, on retrouve :

- L'amélioration de la gouvernance SAN afin de faciliter la coordination des acteurs locaux pour la planification, la mise en œuvre et la gestion de l'investissement public et privé dans la SAN. Cela permettra d'améliorer la gouvernance locale de la SAN.
- L'amélioration de la coordination intersectorielle et l'assurance de la fonctionnalité des institutions existantes, y compris les comités régionaux, du district et communaux de l'Initiative 3N.
- Le renforcement des capacités des ressources humaines à tous les niveaux, en particulier des autorités locales. La sensibilisation sur la nature multisectorielle de la SAN et l'importance de l'adoption d'une approche holistique. La promotion du transfert efficace de compétences et capacités dans le contexte décentralisé afin de mettre en œuvre l'approche territoriale.
- Pour le financement de la SAN, promotion de financement privé interne, les partenariats publics-privés (PPP) et le déblocage de ressources nationales afin de financer et mettre en œuvre la politique de SAN.
- Le renforcement de la résilience des systèmes alimentaires locaux, en promouvant une infrastructure et des investissements SAN économiquement et socialement viables, empêchant la dégradation des sols et environnementale.
- L'intégration de la dimension territoriale dans les politiques nationales et le renforcement de l'autorité des Commissions foncières (COFO) afin d'atténuer les litiges fonciers et assurer une SAN durable.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2016 16 2 P) ISBN 978-92-64-27242-2 – 2017

Adopter une approche territoriale dans les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle

Table des matières

Chapitre 1. Utilité d'une perspective territoriale pour la sécurité alimentaire et la nutrition

Chapitre 2. Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas du Cambodge

Chapitre 3. Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas de la Colombie

Chapitre 4. Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas de la Côte-d'Ivoire

Chapitre 5. Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas du Maroc

Chapitre 6. Une approche territoriale aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle : Étude de cas du Pérou

Annexe A. Constatations au Mali et au Niger

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264272439-fr***.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

With support from
Federal Ministry of Food and Agriculture
by decision of the German Bundestag

ISBN 978-92-64-27242-2
42 2016 16 2 P