

La « résilience pour la sécurité alimentaire » au Burkina Faso : entre dires, labellisation et (re-)positionnements d'acteurs

Pierre Janin, Chargé de recherche IRD, UMR *Développement et Sociétés*
(Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne-IRD), pierre.janin@ird.fr
Alexis Roy, post-doctorant, Université Paris 1, UMR *Développement et Sociétés*
(UP1-IRD), alexis.roy@univ-paris1.fr

Communication aux XXXII^{èmes} Journées du développement ATM 2016
Colloque *Catastrophes, vulnérabilités et résiliences dans les pays en développement*
Université Lille 1 (1, 2, et 3 juin 2016)

La succession de crises alimentaires au début des années 2000, particulièrement au Sahel (2005, 2008, 2010, 2012), a confirmé les succès mitigés de plusieurs décennies d'actions de lutte contre la faim, fortement axées sur la gestion technique des chocs de court terme. Par contrecoup, les approches en termes de « résilience » se sont alors progressivement imposées comme étant la solution idoine qui permettrait d'aboutir à « l'éradication de la faim et de la malnutrition » d'ici 20 ans¹.

Elle s'est diffusée auprès de tous les opérateurs de développement et de l'humanitaire liés au domaine de la sécurité alimentaire, de nouvelles disciplines scientifiques s'en sont emparées, et, enfin, elle s'est imposée dans les pays bénéficiaires de programmes d'aides (Barrett, 2014).

En la matière, le Burkina Faso, véritable « enfant chéri » des principaux acteurs des politiques de lutte contre l'insécurité alimentaire, constitue un laboratoire idéal pour son « implémentation ». Il associe, en effet, des taux d'insécurité alimentaire structurelle et de malnutrition chronique élevés, un environnement politique et institutionnel relativement stable (même si les deux dernières années ont été plus mouvementées) et un large panel d'acteurs mobilisés.

Nous allons ainsi, à partir du cas du Burkina Faso, nous efforcer de retracer comment les politiques, visant à renforcer la résilience, sont portées et appropriées. C'est donc l'étude de leur « mise en action », à différentes échelles (nationale, régionale et locale) qui sera privilégiée et, donc par-là même, la manière dont elle est appréhendée et déployée par les opérateurs de développement internationaux et locaux.

Cette communication repose sur des recherches menées dans le cadre du projet collectif « *Sécurisation alimentaire : objets, acteurs et trajectoires d'innovation* » mené au Burkina Faso (Université Paris 1 et le Groupe Nutriset). Des enquêtes de terrain ont été réalisées en novembre 2014, en février-mars et septembre-octobre 2015 à Ouagadougou et dans la région de la Boucle du Mouhoun, auprès d'un large panel d'acteurs intervenant dans le champ de la sécurité alimentaire et nutritionnelle : bailleurs de fonds, institutions de développement, organisations de solidarité internationale, organisations paysannes, services de l'État et bénéficiaires.

¹ *Alliance globale pour l'initiative résilience - Sahel et Afrique de l'Ouest* (AGIR), Déclaration commune, Ouagadougou, le 6 décembre 2012.

La résilience pour l'analyse des risques et des crises alimentaires africaines : entre nécessité et exigence

La résilience (comme la vulnérabilité) possède un lien intrinsèque avec le risque de catastrophe. Elle possède une trajectoire bien identifiée : celle d'une réappropriation progressive d'un champ thématique à l'autre, depuis les sciences biomédicales, en passant par le domaine agro-environnemental avant d'émerger en sciences sociales.

Une émergence contrainte

Dans le domaine de la sécurité alimentaire, l'usage du terme « résilience » est encore plus récent, même si les grilles d'analyse des situations à risque de crise en Afrique subsaharienne en faisaient implicitement mention dès le milieu des années 1990. En effet, avec les notions de « système de vie » et « zones de moyens d'existence » apparaissent alors des éléments importants de caractérisation des atouts et des contraintes des systèmes dans lesquels évoluent les populations locales. Un des enjeux consiste alors d'identifier ce qui les fragilise afin de tenter de créer les conditions de leur pérennisation, voire de leur amélioration. De fait, c'est bien par le biais des risques agro-environnementaux – de leur effet sur le territoire et les sociétés – que la résilience se fraie un chemin dans ce champ.

On voit alors apparaître les expressions « *sustainable livelihoods* » et « *livelihood resilience* » dans les documents. Mais, d'emblée, il est possible de relever une contradiction intrinsèque entre l'analyse (la résilience est à la fois englobante et organisée à l'échelle du système) et sa réalisation (la résilience est testée et mesurée à l'échelle individuelle ou familiale).

Il faut attendre le milieu des années 2000 pour que le terme « résilience » apparaisse, plus ou moins lié à celui de « sécurité alimentaire, et le début de la décennie suivante pour qu'il se diffuse réellement. Les instances onusiennes (UNRISD) et la coopération britannique (DFID) ont été aux avant-postes de la diffusion du terme de « résilience » à l'échelle internationale (accord de Hyogo en 2005), avec le cadre de gestion, de reconstruction et de prévention des catastrophes. Toutefois, ces sont bien les crises africaines les plus récentes qui lui ont servi de terreau.

D'abord, celle de 2007-2008, qualifiée d'« imprévisible, d'« inattendue », ne cadrant pas avec les schémas explicatifs habituels. De très nombreux articles ont, depuis, été écrits sur les effets différenciés de la volatilité des prix agricoles internationaux sur les céréales de base, disponibles sur les marchés nationaux et locaux. Peu ou pas anticipée par les gouvernants et par les experts, gérée ponctuellement à l'aide d'instruments techniques, elle a montré combien les dispositifs étaient mal adaptés et peu efficaces ;

En parallèle, celles qui sont décrites comme « continues » ou « durables » (Harmer and Macrae, 2004 ; Maxwell and *al.*, 2012²), parfois « banalisées » dont le Niger, la Somalie et le Malawi constituent les cas les plus emblématiques. Elles sont marquées par des processus de dégradation tendancielle, aggravés par des chocs ponctuels déstabilisants, dans le domaine agro-environnemental, socio-économique et politique. Se situant à la limite de leurs capacités de survie, individus comme communautés, Etats comme acteurs sociaux, seraient très vite dépassés pour y faire face.

Dans les deux cas, les réponses apportées sont apparues pour ce qu'elles sont : l'émanation de dispositifs techno-experts, plutôt pilotés de l'extérieur, s'imposant à des bénéficiaires/victimes,

² La FAO les a délimitées en fonction d'une batterie de critères dans son rapport de 2010 sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde.

aux ressources limitées, en butte à des concurrences de légitimité, voire imparfaitement coordonnés. Ils ne sont ni conçus pour durer, ni pour renforcer les capacités des acteurs locaux, ni *a fortiori* pour espérer infléchir les trajectoires des systèmes et des sociétés en place. Ce constat douloureux a conduit l'ensemble des décideurs et des gouvernants à accélérer la transformation des cadres d'analyse et d'action.

Une approche ambitieuse

Pour autant, ces derniers précisaient déjà clairement la nécessité « à voir plus large » et à dépasser l'opposition réductrice entre « conjoncture » et « structure », entre « choc » et « processus » (Pingali and *al.*, 2005 ; White et Cliffe, 2000³). La notion de continuité, dans les temporalités d'action, existait alors, préparant la reconnaissance de la notion de résilience. Mieux, certains auteurs insistent même sur le fait que la résilience serait, dès l'origine, une dimension attributive de la sécurité alimentaire qui n'aurait pas été déployée comme telle (Upton and *al.*, 2015).

Tableau 1 : Réponses aux crises et émergence de la résilience pour la sécurité alimentaire

Temporalités	Court terme	Moyen terme	Long terme
Principe	Curatif, ponctuel	Réactif, protecteur	Proactif, anticipateur
Objectif	Aide	Réduction des risques de catastrophe	Renforcement des capacités et de la résilience
Qualification	Dependence (1) Livelihood provision (2) Relief (3) Reconciliation (4) Livelihood protection (5) Urgence humanitaire (6) Emergency relief (7) Provisioning (8) Response (9)	Independence (1) Livelihood protection (2) Rehabilitation (3) Rehabilitation (4) Livelihood improving (5) Réhabilitation (6) Rehabilitation work (7) Protection (8) Recovery (9)	Interdependence (1) Livelihood promotion (2) Development (3) Reconstruction (4) Transforming livelihood (5) Développement durable (6) Development assistance (7) Promotion (8) Development (9)
Champ agro-alimentaire	Distributions Ventes subventionnées Food for work Cash for work	Diversification culturale Stockage	Formation agricole Gestion des terroirs Sécurisation foncière
Champ socio-économique	Coupons alimentaires <i>Social cash transfer</i>	Crédit Contrôle des prix Diversification d'activités	Régulation des marchés
Champ bio-médical	Appui médical Récupération nutritionnelle	Programmes de suivi et d'appui nutritionnel	Education nutritionnelle Santé primaire

Source: Janin, 2015. (1) Matus, 2007. (2) Maxwell, 1999. (3) UE-CEDEAO, 2008. (4) Green, 2000. (5) Devereux, 2004. (6) Grunewald et Tessier, 2001; (7) OECD, 1997; (8) Renzaho and Mellor, 2010; (9) Baas and *al.*, 2008.

La compilation de plusieurs documents scientifiques et programmatiques (Tableau 1) confirme cette réalité. En matière de lutte contre l'insécurité alimentaire, plusieurs niveaux de réponse sont généralement associés, dans les analyses si ce n'est dans les faits ; Des réponses d'urgence, des interventions de réhabilitation et des actions de développement (Devereux, 2004). Les mots

³ La FAO met en avant sa *Twin Track Approach* » quand le PAM différencie également encore programmes d'urgence et programmes de sécurisation des moyens d'existence (Darcy et Hofmann, 2003).

peuvent fluctuer selon les acteurs mais les exigences restent les mêmes : lier plus avant les interactions entre risque et interventions, anticiper et sortir du « courtermisme », améliorer le cadre global organisant les actions.

À l'échelle internationale, la résilience y apparaît essentiellement comme le prolongement des cadres d'analyse de la vulnérabilité et de réponses aux crises, et moins comme une rupture paradigmatique appelant de forts renouvellements (Grünewald and Paul, 2012 : p. 14⁴). L'ONG CARE l'exprimait déjà autour des relations entre pauvreté, vulnérabilité et modes de vie et moyens d'existence (Hussein, 2002 : p. 57) et OXFAM comme « *la capacité des femmes, des hommes et des enfants à faire valoir leurs droits et à améliorer leur bien-être malgré les chocs, les pressions et les incertitudes* » (OXFAM, 2013). Le lien entre vulnérabilité, capacités et sécurisation des moyens d'existence apparaît même comme une évidence martelée pour l'USAID depuis plus d'une décennie (USAID, 2004 et 2014).

Dans le champ de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, les cadres promouvant la résilience n'apparaissent véritablement qu'au début des années 2010 (FAO, 2011 et 2012 ; IFPRI, 2013 ; UE, 2012) avant d'être relayés, dans la foulée, parmi les acteurs de solidarité internationale (ACF, CARE, GIZ, GRET). Fortement nourris de priorités, ils procèdent essentiellement par empilement et par déclinaison à différentes échelles (sous-régionale, nationale, régionale, locale) d'actions (nécessairement) positives (puisqu'elles en ont la finalité), susceptibles d'engendrer une dynamique vertueuse du seul fait de leur mise en œuvre. On relèvera, comme dans la plupart des approches précédentes (lutte contre la pauvreté, lutte contre la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire) là encore, que leur contexte politique de réalisation est généralement passé sous silence (inégalités et pouvoirs).

Pour leur part, UKAID et USAID (Frankenberger and *al.*, 2012) insistent sur le fait que « la résilience pour la sécurité alimentaire » nécessite des approches intégrées et adaptatives prenant en compte les relations entre risque-décision-action à l'aune de temporalités plus longues. Car, pour l'essentiel, les volets de renforcement de la capacité des populations vulnérables à s'adapter au changement relèvent d'éléments connus de longue date, pleins de bon sens⁵.

A contrario, les réflexions les plus stimulantes – parce qu'elles vont rechercher dans les « angles morts » et les « impensés » de la sécurité alimentaire et, parce qu'elles dévoilent les clés de sa construction et de sa (non-)reproduction –, sont à rechercher dans des collaborations hybrides entre milieu de la recherche, de l'expertise et de l'humanitaire : le manuel *Reaching Resilience*⁶ met ainsi en avant quelques clés : des interventions plus itératives et plus flexibles, des diagnostics contextuels plus spécifiques, des recherches de compromis négociés plus systématiques, des liens entre échelles et acteurs, des analyses intégrant les rapports de pouvoir,... Mais, concrètement, la manière de les promouvoir et de les mettre en pratique reste imprécise.

⁴ « (...) resilience approach is especially suited to the chronic vulnerability and exposure to multiple shocks of communities in the Sahel ».

⁵ «1) addressing gaps in critical livelihood assets such as cash, skills, leadership, knowledge, health, food;2) improving access to public assets such as roads, power, water, schools, markets and health facilities;3) strengthening the operation and capabilities of formal and informal institutions within governments, the private sector and communities;4) supporting livelihood diversification; 5) resolving conflicts and building peace; and 6) re-building degraded ecosystems ».

⁶ CARE Hollande, Wageningen University et Groupe URD, 2013. *Reaching Resilience. Manuel Resilience 2.0 pour les acteurs de l'aide et les décideurs dans les domaines de la réduction des risques de catastrophe, de l'adaptation au changement climatique et de la réduction de la pauvreté*, 143 p.

La résilience pour la sécurité alimentaire : entre rhétorique de mobilisation et instrument de gouvernamentalité

La trajectoire d'émergence de la résilience pour la sécurité alimentaire semble établie. Comment est-elle appréhendée localement ? Comment se déploie-t-elle ? Quels sont ses relais ?

Cadres et indicateurs de résilience

Pour l'Afrique de l'Ouest, la notion va être consacrée décembre 2012, avec le lancement à Ouagadougou, par l'Union européenne, de l'initiative sous-régionale *Alliance globale pour l'initiative résilience* (AGIR)⁷. Celle-ci est la réplique d'une initiative similaire, intitulée *Supporting Horn of Africa Resilience* (SHARE), également prise par l'Union européenne après la sécheresse catastrophique de 2011, couvrant la Corne de l'Afrique. À partir de là, chacun des seize pays bénéficiaires devait engager un « Processus de formulation de leurs Priorités Résilience » (PPR). La Cellule technique d'AGIR, mise en place par la CEDEAO et l'UEMOA et basée au CILSS, accompagne les gouvernements dans cette dynamique. Elle devait passer par une série de consultations avec les différentes parties prenantes⁸. Au Burkina Faso, ce processus ne sera achevé qu'en 2015.

Que retrouve-t-on dans ce cadre politique et programmatique ? Beaucoup d'intentions déjà discutées et reconnues : comme le refinancement de politiques agricoles et alimentaires nationales à hauteur de 10% du PNB (selon l'engagement de Maputo de 2003); le retour en grâce des stocks de sécurité à différentes échelles géographiques (délaissés au profit du marché à compter de 1986) ; la création de filets sociaux de sécurité orientés vers les plus vulnérables ; le développement de politiques nutritionnelles de prévention.

L'Union européenne et les agences de développement et d'intervention humanitaire (FAO, PAM, UNICEF, etc.), présentes au Burkina Faso, inscrivent désormais la lutte contre l'insécurité alimentaire dans des politiques de « renforcement de la résilience ». Il en est de même pour les principales ONG intervenant dans ce domaine, auprès desquelles nous avons réalisé des entretiens en 2014 et 2015 (ACF, GRET, SOS Sahel, OXFAM, Christian Aid, etc.)⁹.

De prime abord, elles présentaient la résilience comme un nouveau paradigme, la dernière « innovation » marquante, fondée sur la mesure et le « renforcement durable » des capacités individuelles et collectives du ménage. Celle-ci est à envisager à trois niveaux : la résistance et l'endurance immédiate face à des chocs et à des imprévus, en constitue le socle ; viennent ensuite l'adaptabilité et la flexibilité sous contrainte ; enfin (et c'est, sans doute, là où se situe l'ambition de la résilience) la transformation durable des situations, voire la modification des conditions d'atteinte de cette transformation (Matyas and Pelling, 2014).

En réalité, la résilience entretient également l'ambiguïté, lors des entretiens : elle est, à la fois, présentée comme une rupture positive, à rebours de l'objectif de lutte contre la « vulnérabilité à

⁷ Dans les faits, elle a été précédée en 2011 par *R4 Rural Resilience Initiative*, programme lancé par le PAM et OXFAM Amérique, qui touchait déjà le Sénégal même si les principaux pays concernés étaient l'Éthiopie, le Malawi et la Zambie.

⁸ <http://www.oecd.org/fr/sites/rpca/agir/>, consulté le 17/04/2016.

⁹ Par exemple le programme Building resilience and adaptation for climate extreme disasters porté par Christian Aid, en consortium avec ACF et Oxfam (financement DFID), le programme Résilience des populations pauvres et très pauvres et sécurité alimentaire dans la Boucle du Mouhoun (REPAM), mené par le GRET (financement Union européenne), ou encore le projet Amélioration de la résilience et de la sécurité alimentaire au Burkina Faso de SOS Sahel (financement UE).

l'insécurité » (Barroca et al., 2013¹⁰) – et parfois comme un prolongement de cette même vulnérabilité (Villagran de Leon, 2006). Ce qui a pour effet de brouiller un peu les cartes...

On retrouve donc bien là des éléments qui fondaient déjà les analyses en termes de vulnérabilité à l'insécurité (Gallopain, 2006). En revanche, toutes deux produisent une forme de décentrement de la responsabilité sur les communautés et les individus en lieu place de politiques dignes de ce nom. De fait, la résilience vient confirmer l'idée de « *tutorat institutionnalisé comme discours culturel occidental* » (Bankoff, 2001). Comme elle, elle fait l'objet de tentatives (et d'une tentation irrépressible) de dénombrement et de chiffrage (Upton and al., 2015).

On voit ainsi, depuis 2010, se diffuser des mesures de score de résilience à l'échelle du ménage, dans différents pays, à partir du modèle statistique proposé par Luca Alinovi (Alinovi and al., 2010 ; Browne and al., 2014 ; Daie and Woldtsadik, 2015 ; Gambo and al., 2016 ; Lokosang and al., 2014), immédiatement relayé au sein des institutions internationales (FAO, 2010¹¹). Elles poursuivent la voie des approches paramétriques de renforcement des capacités individuelles ou communautaires pour la gestion des risques. Ce serait également un objectif indirect du projet REPAM, piloté par le GRET avec un financement de l'Union européenne, en cours au Burkina Faso (dans la Région de la Boucle du Mouhoun). La résilience se déploie donc clairement « (...) *comme une nouvelle métrologie pour définir l'état d'un système que l'on va chercher à améliorer, (...) comme une nouvelle façon de penser (...) comme une promesse d'une nouvelle science* » (Hervé et Rivière, 2014) et, quelque part, comme un nouvel avatar de la gouvernamentalité néolibérale (Joseph, 2013). Finira-t-on pour en faire un indicateur (supplémentaire) de mesure de l'efficacité et de l'efficience d'un projet ? La question mérite d'être posée...

Résilience comme ensemble coordonné d'actions multisectorielles

Traduite en objectifs pratiques, la résilience pour la sécurité alimentaire a été pensée, au début de la décennie 2000, autour de trois volets (Webb et Rodgers 2003), même si le terme de « renforcement des capacités » lui était souvent accolé (Figure 1).

D'un point de vue pratique, l'une des nouveautés reposerait sur le fait que les politiques et les programmes, ainsi « estampillés », privilégieraient une réponse globale et coordonnée aux situations d'insécurité alimentaire et de crises. Ce qui aurait conduit les acteurs impliqués à élargir et à diversifier les solutions proposées pour y faire face. D'où le recours à l'idée de « multisectorialité » avec l'ambition de la mettre en pratique par l'addition d'interventions faisant « système ». Dans ces conditions, il n'est, dès lors, pas toujours aisé de distinguer ce qui relève, dans les appels d'offre et les programmes, du vieil objectif de « lutte contre la pauvreté » et de ce qui relèverait plutôt de la « lutte contre l'insécurité alimentaire »¹².

Ceci peut expliquer, le commentaire d'Eric Pitois (alors responsable du Bureau ECHO de l'Union européenne au Burkina Faso) : « *Pour moi, la résilience ce n'est qu'une volonté de travailler sur les populations les plus pauvres avec ce volet multisectoriel. C'est à la fois rien de nouveau, et tout*

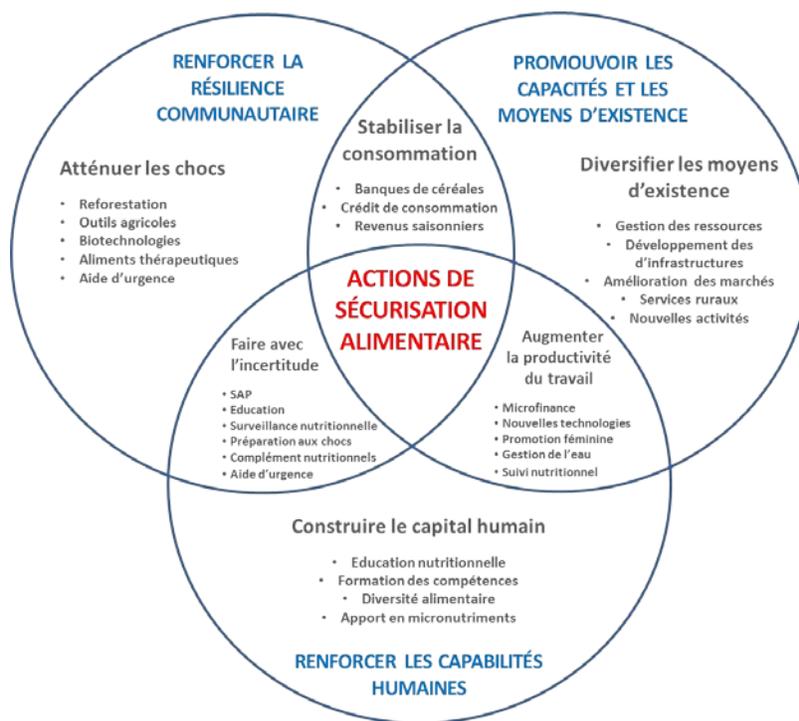
¹⁰ « *l'idée de résilience fait écho aux termes suivants : persistance, résistance, adaptation, flexibilité, élasticité, renaissance, reconstruction, etc. En revanche, le concept de vulnérabilité répond à fragilité, sensibilité, faiblesse, défaillance, déficience, traumatisme, blessure* ».

¹¹ Voir également https://www.oecd.org/fr/sites/rpca/reunions/FAO-Russo_fr.pdf.

¹² C'est le cas par exemple dans les lignes directrices du *Programme de renforcement de la résilience des populations pauvres et très pauvres et amélioration de la sécurité alimentaire dans les régions du pays les plus touchées par la crise de 2012*, Délégation de l'UE au Burkina Faso (UE, 2012-2), et le *Programme de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Burkina Faso, Appel à propositions*, Délégation de l'UE au Burkina Faso (EU, 2012-3).

neuf. C'est-à-dire que la multisectorialité, ça fait des années qu'on en parle, mais personne n'a jamais réussi à vraiment la mettre en place. Et cibler des populations les plus pauvres, on en a parlé un moment dans les années 2000 avec les politiques de lutte contre la pauvreté, mais en fait c'était avec des outils qui répondaient plutôt au développement des pays, avec de la croissance économique, plutôt que des outils qui travaillaient avec les populations les plus pauvres. »¹³.

Figure 1 : Actions de sécurisation alimentaire favorables à la résilience



Autre élément essentiel dans les actions visant à promouvoir la résilience : l'identification, généralement par le biais d'enquêtes rapides, plutôt participatives, voire auto-ciblantes, de type *Household Economy Approach* (HEA), des populations cibles « pauvres » et « très pauvres ». La notion de « seuil de survie », ciblant le champ des vulnérabilités et de « seuil de résilience », plus en lien avec le renforcement des capacités y est essentielle, mais la HEA reste assez schématique puisqu'elle ne permet d'appréhender, ni les disparités intrafamiliales, ni les dynamiques temporelles. En milieu rural, elle est notamment appréciée à partir des superficies agricoles cultivées, du cheptel et d'un inventaire des ressources comme des revenus qui n'a pas toujours grand sens rapporté à l'échelle de l'individu ou du ménage dès lors qu'elles sont mobilisées aussi dans une économie morale de la redistribution.

Ensuite, dans les programmes et les projets, la multisectorialité se traduit, le plus souvent, par une juxtaposition et par un empilement d'actions à durée limitée¹⁴ dont il est possible de douter des effets en matière lutte contre l'insécurité alimentaire structurelle. Abdoulaye Karama, qui

¹³ Entretien avec Eric Pitois, chef de bureau à ECHO (service d'aide humanitaire) de l'Union européenne au Burkina Faso, 13 février 2015, Ouagadougou.

¹⁴ Appui à la production agricole, à la transformation des productions locales, à la gestion forestière, à l'élevage, montage de filets sociaux, éducation nutritionnelle, etc...

représente le groupe thématique « Sécurité alimentaire » au sein du Secrétariat Permanent des ONG¹⁵ (SPONG), également chargé de programme à l'ONG SOS Sahel, partage cet avis, à l'instar d'autres enquêtés : « (...) quand il y a eu cette initiative [la résilience], nous on s'est dit que c'est ce que l'on faisait depuis ! (...) On avait déjà cette approche de renforcer les résiliences des populations (...). Ce n'est rien d'autre que la valorisation de ce que nous faisons déjà. Le point important, c'est que ça permet de remotiver les acteurs et de relever encore des fonds. (...) Parce que quand une équipe vient au plan international, elle a besoin de ce genre de concepts pour mobiliser, pour réveiller les gens. (...) Mais dans la pratique, je dirais que ça ne fait pas une grande différence »¹⁶.

En définitive, la résilience, à l'instar d'autres notions importées, a fait l'objet d'une réappropriation rapide dans les discours des acteurs locaux et nationaux opérant dans le domaine de la sécurité alimentaire. Selon eux, elle réinscrit les actions, habituellement menées, sous un « label nouveau » qui, lorsqu'il est utilisé, favorise l'accès à certaines ressources tout en permettant de (re)mobiliser les populations locales autour d'objectifs ambitieux¹⁷, même s'ils ont peu de chances d'être réellement atteints. Il y a donc un net hiatus entre les termes scientifiques de la résilience alimentaire, leurs déclinaisons technocratiques dans les grandes initiatives régionales ou nationales et leurs transcriptions locales, vis-à-vis des bénéficiaires.

Échelles et acteurs stratégiques de la résilience alimentaire : des maillons locaux (toujours) essentiels

La trajectoire d'émergence de la résilience pour la sécurité alimentaire semble établie. Comment est-elle appréhendée localement ? Comment se déploie-t-elle ? Quels sont ses relais ?

Le développement de la région de la boucle du Mouhoun sous le sceau de la résilience alimentaire

La question des échelles (d'analyse et de réalisation) est une vieille antienne dans le champ de la sécurité alimentaire. Depuis les débats, menés dans les années 1980, par le groupe de recherche AMIRA, les controverses sur la pertinence des mesures individuelles ou collectives n'ont cessé. Nous ne souhaitons pas y revenir ici mais rappeler combien, in fine, la résilience alimentaire, pensé comme un processus en devenir, dépend de l'enchevêtrement dynamique des capacités individuelles et familiales « portées » sur un territoire.

Dans cette perspective, la nature des informations (nous avons déjà pointé la question du ciblage) comme des relations entre acteurs, à différentes échelles de temps et d'espace, est stratégique. Pour l'illustrer, un chargé de mission dans le cadre du projet REPAM (Charles Kaboré) déclarait d'ailleurs, à propos de la relation singulière tissée entre opérateurs de développement et animateurs locaux issus des zones bénéficiaires : « *C'est eux qui sont nos torches. Et s'ils tombent dans un trou, on va aussi tomber [Rires]* »¹⁸.

¹⁵ Créé en 1974 dans le contexte des grandes sécheresses sahéliennes, il regroupe aujourd'hui plus de 120 organisations, et participe à plusieurs cadres de concertation liés à la sécurité alimentaire.

¹⁶ Entretien du 12 mars 2015 dans les locaux du SPONG à Ouagadougou.

¹⁷ Dans le rapport de juin 2014 intitulé *Crise alimentaire, genre et résilience au Sahel. Enseignements tirés de la crise de 2012 au Burkina Faso, Mali et Niger*, produit par un bureau d'études pour le compte d'Oxfam, le terme de « résilience » sert de label sans être contextualisé, ni jamais étudié.

¹⁸ Entretien avec Charles Kaboré, chargé de mission agro-alimentaire et nutrition pour le projet REPAM, Dédougou, 20 mars 2015.

Dans la Région de la Boucle du Mouhoun, où ont été menées nos enquêtes en 2015, tous les projets visant à renforcer la sécurité alimentaire s'inscrivent, souvent jusque dans leur dénomination, dans cette quête de résilience individuelle, familiale, villageoise (voire régionale). Force est de reconnaître, que l'objectif visé, « la résilience des populations vulnérables », est plus ambitieux que celui d'atteindre la sécurité alimentaire. On peut même se demander si cet item, qui a presque des accents d'oxymore, est même un objectif raisonnable....

Si cette région est considérée comme l'un des « greniers » du pays, elle présente pourtant des taux et des niveaux de pauvreté et d'insécurité alimentaire élevés¹⁹, paradoxe qui fait l'objet d'interprétations multiples, mais qui montre bien qu'une production agricole soutenue, relativement diversifiée, n'est pas synonyme de sécurité alimentaire, contrairement à ce qu'une approche productiviste favorable à l'intensification par unité de surface entend « garantir », ni même à pouvoir prévenir la malnutrition. De ce fait, y « implémenter » des programmes de résilience prend donc tout son sens. L'activité agricole repose sur des exploitations familiales, et le coton y est depuis longtemps la principale culture de rente, et les cultures vivrières reposent sur le mil, le sorgho, le maïs et l'arachide. La région dispose en outre d'une zone d'aménagement hydro-agricole dans la vallée du Sourou (3800 hectares en 2016, 30.000 ha potentiels), encadrée l'*Autorité de mise en valeur de la Vallée du Sourou* et essentiellement dédiée à la culture du riz.

Les projets de sécurité alimentaire et nutritionnelle, affichant la résilience comme cadre d'action, sont principalement pilotés et portés par des ONG internationales (Gret, Terre des Hommes, etc.) et des organisations confessionnelles de solidarité (Caritas, Office de développement des églises évangéliques). Ils sont souvent réalisés en partenariat avec des organisations paysannes (OP), comme, au niveau régional, l'*Union des groupements pour la commercialisation des produits agricoles dans la Boucle du Mouhoun* (UGCPA/BM), ou, à l'échelle provinciale, les *Unions provinciales de la fédération des professionnels agricoles du Burkina Faso* (FEPA-B). Ces organisations fédèrent quelques milliers d'exploitations agricoles et différents types de groupements agricoles villageois. Elles tendent désormais à devenir des partenaires directs des bailleurs et/ou des opérateurs de développement mais restent, le plus souvent, dans la position du maître d'œuvre.

On peut regrouper les interventions, menées dans ces différents projets, en trois grands ensembles : le développement des cultures et de l'élevage, la santé et la nutrition et enfin les activités tournées vers la diversification et l'amélioration des revenus monétaires (parfois de manière transversale). Leur caractère « innovant » est souvent mal établi et reste généralement circonscrit à des aspects techniques : introduction de nouvelles variétés (sésame), de semences améliorées (maïs, arachide, niébé), diffusion et circulation de l'information par de nouveaux moyens de communication (SMS). Selon les promoteurs des projets, la « nouveauté » résiderait surtout dans le réagencement des actions menées. Beaucoup de programmes partent du principe que des formations et des appuis multiples, bien ciblés et simultanés, plus ou moins coordonnés doivent permettre aux populations pauvres de devenir résilientes. À quel terme ? Pour quelle durabilité ? À partir de quel stade d'avancement et de quel seuil ? À quelle niveau pertinent la mesure-t-on (individu, ménage, unité de résidence, village) ?

Du point de vue des bénéficiaires des programmes, à l'échelle villageoise, la « principale nouveauté par rapport aux actions passées » réside dans un ciblage délibéré des plus pauvres et des plus vulnérables. Celui-ci repose sur la méthode HEA évoquée plus haut, qui passe généralement par la mise en place de comités villageois impliquant notables et religieux, la sollicitation

¹⁹ Le taux de pauvreté dans la région est de 49%, 44% de la population est en situation de « sécurité alimentaire limite », 14% en « insécurité alimentaire modérée » et 1% en « insécurité alimentaire sévère » (PAM, 2014)

des services techniques (direction régionale de l'agriculture), et par des enquêtes *base-line* initiées en amont des projets. Cette évolution des pratiques peut contrevenir à certaines pratiques en matière de redistribution dès lors qu'elle semble plus égalitaire mais elle peut parfois susciter des tensions, y compris lorsque sont mis en place des dispositifs participatifs pour les sélectionner.

Cette configuration a été relevée lors de la mise en place du projet *Résilience des populations pauvres et très pauvres et sécurité alimentaire dans la Boucle du Mouhoun* (REPAM), financé par l'Union européenne et mené par le GRET, en collaboration avec les unions FEPA-B des provinces du Mouhoun et du Nayala.

Son responsable, Ousmane Ouédraogo, déclarait en février 2015 : « *Le village étant le village, le comité de sélection va tout faire pour intégrer des gens qui ne répondent pas aux critères. Lors des enquêtes, certaines personnes vont mentir pour dissimuler des biens qui peuvent les écarter. Mais dans l'ensemble, les ménages ciblés sont ceux qu'on attendait. Mais il est vrai que la demande est impor-tante. Tout le village veut bénéficier ! Mais on leur a dit qu'on a un nombre à atteindre.* »

Dans le cadre de ce projet, les incompréhensions sont également nées du choix du partenaire, les deux Unions provinciales d'organisations paysannes : « *[Pour] ces deux unions, dans le temps, les appuis étaient directs. Alors que dans le cadre de ce projet, on cible les populations pauvres et très pauvres qui ne sont pas forcément membres de l'union. Donc, il fallait quand même faire accepter cette logique, ce qui n'a pas été très facile, parce qu'ils se disent que, finalement, on a mis leur nom, on dit qu'ils sont bénéficiaires, alors qu'en réalité, quand ils regardent, il y a pas mal de bénéficiaires qui ne sont pas leurs membres*²⁰. »

Au demeurant, le déploiement du projet a finalement permis de contrebalancer ce mécontentement initial. Les animateurs du projet et les responsables des champs-écoles ont été choisis parmi les membres des Unions ou proches. Pour les volets agricoles, les villages retenus sont ceux où les Unions sont implantées. Enfin, l'implication de ces OP leur a permis d'accroître le nombre d'adhérents, en particulier parmi les exploitants directement bénéficiaires. Par ailleurs, les responsables de ces OP sont passés du statut de simple bénéficiaire à celui de bénéficiaire/intermédiaire. Par leur connaissance des populations et des territoires, ils constituent en quelque sorte le filtre entre bénéficiaires et les chargés de programme.

Du cadre innovant à l'action éculée, la dilution de l'approche « résilience » de l'international au local

Statuer de manière nuancée et argumentée, sur les avancées de projets ayant développé des programmes de résilience dans la Région de la Boucle du Mouhoun après 2012, peut s'avérer un peu prématuré, mais force est de constater que cette approche a eu un effet mobilisateur. A contrario, deux points particuliers peuvent faire douter de la possibilité d'atteindre les objectifs annoncés. En lieu et place d'une multi-sectorialité exigeante en termes organisationnels, les projets fonctionnent souvent par juxtaposition d'un éventail d'activités, dispersées sur le territoire et saupoudrées entre les bénéficiaires. Tel ménage va bénéficier d'un appui financier et technique pour développer un élevage, tel autre une formation à l'arboriculture fruitière, etc. Il paraît difficile de croire à leur effet d'entraînement plus général, a fortiori de « transformation » (visé par la résilience). Il va sans dire également que la durabilité des effets d'interventions, bornées temporellement à 2-4 ans, interroge.

²⁰ Entretien du 17 février 2015, Dédougou, au siège du projet.

La résilience, comme priorité et comme objectif, tend à s'effacer à mesure que l'on passe de l'échelle internationale à l'échelle locale, comme nous avons pu le constater dans la Boucle du Mouhoun. Les grandes orientations des principaux bailleurs de fonds et les politiques nationales font de la résilience la finalité à atteindre, mais dans des termes peu explicites, sans clarifier les moyens pour y parvenir, ni la façon d'évaluer quand le but sera atteint. Les appels à projet reflètent ce flou, et encouragent surtout à agréger différents types d'interventions. C'est le cas par exemple des lignes directrices d'un appel à projet financé par l'Union européenne (UE), intitulé « *Programme de renforcement de la résilience des populations pauvres et très pauvres et amélioration de la sécurité alimentaire dans les régions les plus touchées par la crise de 2012* ». La lecture de cet appel laisse circonspect. Le document de 26 pages s'ouvre par un cadrage sommaire sur la situation d'insécurité alimentaire au Burkina Faso, puis présente les objectifs du programme en une demi-page seulement. Et le « renforcement de la résilience » n'est précisé nulle part. L'essentiel du document est, en fait, consacré à une longue énumération des activités que le bailleur souhaite voir se développer (UE, 2012-2).

Les responsables de projet et leurs chargés de mission, installés dans les chefs-lieux des régions et des provinces où ils se déploient, ont alors la charge de « traduire » l'approche résilience auprès des leurs partenaires et des bénéficiaires. Souvent formés en sciences sociales, ils disposent des ressources nécessaires pour se familiariser avec la documentation scientifique et la littérature grise sur le sujet. Leur travail concret, au quotidien, est empreint de pragmatisme, et ne souffre pas de d'atermoiement compte tenu de l'obligation à agir et réagir. L'action prime sur le cadre et sa finalité, et la résilience devient un objectif un peu distant. Les animateurs locaux et les bénéficiaires (que nous avons rencontrés) ne perçoivent pas de grandes ruptures entre les projets réalisés sous le sceau de la résilience et ceux qui ont eu lieu par le passé : en quoi la mise en place d'un grenier collectif, la formation en cascade ou dans des champs écoles, la sensibilisation aux questions sanitaires et nutritionnelles, l'appui aux intrants ou à l'acquisition d'équipement pourraient être perçu comme un vaste projet d'ensemble novateur et un réel changement dans la façon de combattre l'insécurité alimentaire ?

La résilience a (encore) de beaux jours devant elle dans le domaine de la sécurité alimentaire, compte tenu de son ambition. Pensé à l'échelle internationale, qu'il s'agisse d'« *engineering resilience* » (réparation fonctionnelle qui se traduit par un *benchmarking* de l'action) ou de « *transforming resilience* » (transformation processuelle des capacités d'être et d'agir qui est difficilement paramétrable), elle continue d'étendre son influence, dans un contexte de changements aléatoires accélérés. Elle est présentée, par ses promoteurs, comme une nouvelle frontière paradigmatique et technocratique (Quenault, 2013 ; Reghezza-Zit, 2013).

Comme les cadres d'analyse qui l'ont précédé, elle semble cumuler les paradoxes. Elle affiche des ambitions fortes en termes de compréhension holistique sans créer l'intégration annoncée (et donc attendue). Elle entend se présenter comme une rupture innovante alors même qu'elle est mise en œuvre de manière sectorisées. Elle possède un fort pouvoir mobilisateur et prescriptif à l'échelle internationale sans toujours trouver de relais nationaux et locaux, ce qui conduit à une mise en œuvre, souvent hésitante et vague.

Dans la région de la Boucle du Mouhoun au Burkina Faso, le fait que la lutte contre l'insécurité alimentaire s'inscrive désormais dans le champ de la résilience n'a pas entraîné de réelles évolutions dans la nature des actions mises en place, ni dans leurs perceptions du point de vue des

bénéficiaires. Ainsi, les subtilités théoriques – et parfois rhétoriques – qui accompagnent la montée en puissance de la résilience dans les arènes académiques et du développement international contrastent avec les difficultés rencontrées sur le terrain pour porter ses ambitions.

Références bibliographiques

ACF International, 2012. *Document de cadrage. Améliorer la résilience au changement climatique et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle*. Approche d'ACF pour lutter contre le changement climatique, la faim et la sous-nutrition auprès des communautés à risque, Paris, Action contre la faim, 20 p.

Alinovi L., Mane E. and Romano D., 2010. "Measuring Household Resilience to Food Insecurity: an Application to Palestinian House-holds", in: by Benedetti and al. (eds.), 2010. *Agricultural Survey Methods*, John Wiley & Sons, April 2010, p.

Baas Stephan, Ramasamy Selvaraju, Dey DePryck Jenny and Batista Frederica, 2008. *Disaster Risk Management Systems Analysis*, FAO, Rome, 74 p.

Bankoff Gregory, 2001. « Rendering the World Unsafe: 'Vulnerability' as Western Discourse », *Disasters*, vol. 25, n° 1, p. 19-35.

Barret Christopher and Constan Mark A., 2014. "Toward a theory of resilience for international development applications", *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, vol. 111, n° 40, p. 14625-14630.

Barroca Bruno, Di Nardo Maryline et Mboumoua Irène, 2013. « De la vulnérabilité à la résilience : mutation ou bouleversement ? », *EchoGéo*, n° 24.

Browne M., Ortmann G.F. and Hendriks S.L., 2014. "Household food security monitoring and evaluation using a resilience indicator: an application of categorical principal component analysis and simple sum of assets in five African countries", *Agrekon: Agricultural Economics Research, Policy and Practice in Southern Africa*, vol. 53, n° 2, p. 25-46.

Daie Guyu Ferede and Woldtsadik Muluneh, 2015. "Household Resilience to Seasonal Food Insecurity: Dimensions and Magnitudes in the "Green Famine" Belt of Ethiopia", *Applied Science Report*, vol. 11, n° 3, p. 125-143.

Darcy James et Hofmann Charles-Antoine, 2003. *According to need? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector*, Humanitarian Policy Group (HPG), HPG Report 15, September 2003, 80 p.

Devereux Stephen, 2004. *Food security issues in Ethiopia: Comparisons and contrasts between lowlands and highlands areas*, A Seminar organised by the Pastoralist Communication Initiative, UN-OCHA, february 2004.

FAO. 2011. *Resilient Livelihoods. Disaster Risk Reduction for Food and Nutrition Security Framework Programme*, Rome, 108 p.

FAO, 2012. *La crise alimentaire et nutritionnelle du Sahel: l'urgence d'appuyer la résilience des populations vulnérables. Cadre stratégique de réponse régionale. Burkina Faso, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad et Sénégal*, avril 2012, 63 p.

Frankenberger T, Campbell J, Njoka J, Spangler T, Nelson S, 2012. "Building resilience to food security shocks in the Horn of Africa", *Discussion note*, avril 2012, USAID-UKAID 5 p.

Gallopin Gilberto C., 2006. « Linkages between vulnerability, resilience and adaptive capacity », *Global Environmental Change*, vol. 16, n° 3, p. 293-303.

Gambo Boukary Aboubakr, Diaw Adama and Wünscher Tobias, 2016. "Factors Affecting Rural Households' Resilience to Food Insecurity in Niger », *Sustainability*, vol. 8, n° 3, 181, 10 p.

Green Reginald Herbold, 2000. "Rehabilitation: Strategic, Proactive, Flexible, Risky? *Disasters*, vol. 24, n° 4, p. 343–362.

Grünwald François and Paul Jock, 2012. *From early warning to reinforcing resilience: Lessons learned from the 2011-2012 Sahel response. A report for the IASC Principles*, Final Report, 24 p.

Grünwald François et Tessier Laurence, 2001, "Zones grises, crises durables, conflits oubliés : les défis humanitaires", *Revue internationale de la croix-Rouge*, Juin 2001, vol. 83, n° 842, p. 323-351.

Harmer Adele and Macrae Joanna (ed.), 2004. *Beyond the continuum: Aid policy in protracted crises*, Humanitarian and Policy Group, Report 18, Overseas Development Institute, London, 84 p.

Hervé Dominique et Rivière Mylène, 2014. « Résilience, adaptation, changement : l'interdisciplinarité questionnée », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 22, p. 247-253.

Hussein Karim, 2002. *Livelihoods Approaches Compared: A Multi-Agency Review of Current Practise*, DFID-ODI, october 2002, 62 p.

- IFPRI-WHH-Concern Worldwide, 2013. *2013 Global Hunger Index. The Challenge of Hunger. Building Resilience to Achieve Food and Nutrition Security*, IFPRI Issue brief, October 2013, 8 p.
- Joseph Jonathan, 2013. "Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach", *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, vol. 1, n° 1, p. 38-52.
- Lokosang L.B.; Ramroop S.; Zewotir T., 2014. « Indexing household resilience to food insecurity shocks: The case of South Sudan », *Agrekon*, vol. 53, n° 2, p. 137-159.
- Matyas David et Pelling Mark, 2014. "Positioning resilience for 2015: the role of resistance, incremental adjustment and transformation in disaster risk management policy", *Disasters*, 2014, vol. 39, n° S1, p. S1-S18.
- Matus Jason, 2007. "The future of food security in the Three Areas of Sudan", *Disasters*, vol. 31, Supplement s1, p. s91-s103.
- Maxwell Daniel, Russo Luca and Alinovi Luca, 2012. « Constraints to addressing food insecurity in protracted crises », *PNAS*, vol. 109, n° 31, p. 12321-12325.
- Maxwell Simon, 1999. "Programs in chronically vulnerable areas: challenges and lessons learned", *Disasters*, vol. 23, n° 4, p. 373-384.
- OECD, 1997. *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*. Development Assistance Committee, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 80 p.
- OXFAM, 2013. *Quelles leçons tirer? Un bilan de la réponse à la crise alimentaire de 2012 au Sahel pour construire la résilience*, Document d'information, n° 168, avril 2013, 46 p.
- Programme Alimentaire Mondial/ Fews Net, 2014. "Analyse globale de la vulnérabilité, de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Burkina Faso, 108 p.
- Pingali Prabhu, Alinovi Luca and Sutton Jacky, 2005. « Food security in complex emergencies: enhancing food system resilience », *Disasters*, vol. 29, n° s1, p. S5-S24
- Quenault Béatrice, 2013. « Du double affrontement ontologique/axiologique autour de la résilience aux risques de catastrophe : les spécificités de l'approche française », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 13, n° 3.
- Reghezza-Zitt Magali, 2013. « Utiliser la polysémie de la résilience pour comprendre les différentes approches du risque et leur possible articulation », *EchoGéo*, n° 24.
- Renzaho Andre M.N, Mellor David, 2010. "Food security measurement in cultural pluralism: Missing the point or conceptual misunderstanding?", *Nutrition*, vol. 26, n° 1, January 2010, p. 1-9.
- UE-CEDEAO, 2008. *La politique agricole régionale (ECOWAP) et l'Offensive pour la production alimentaire et contre la faim, Séquence thématique prospective : Quels instruments pour assurer l'accès à l'alimentation des populations vulnérables ?* Note introductive soumise par la Commission de la CEDEAO, Réunion de Paris, décembre 2008, 12 p.
- EU, 2012. *The EU approach to resilience, learning from food security crisis*, COM n° 586 final), Brussels, Belgium: European Commission, 13 p.
- EU, 2012-2, Délégation au Burkina Faso, *Lignes directrices du Programme de Renforcement de la résilience des populations pauvres et très pauvres et amélioration de la sécurité alimentaire dans les régions du pays les plus touchées par la crise de 2012*, 27 p.
- EU, 2012-3, Délégation au Burkina Faso, *Programme de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle au Burkina Faso, Appel à propositions*, 26 p.
- Upton Joanna B., Denno Cissé Jennifer, and Barrett Christopher B. 2015. *Food Security As Resilience: Reconciling definition and measurement*, Charles H. Dyson School of Applied Economics & Management, Cornell University, July 2015, 36 p.
- USAID, 2004. "Local capacity building in the title II food security projects: a framework", Occasional paper n° 3, February 2004, 35 p.
- USAID, 2014. *Livelihood & Food Security Conceptual Framework*, Livelihood and Food Security Technical Assistance (LIFT), 36 p.
- Villagran de Leon, Juan Carlos, 2006, *Vulnerability: a conceptual and methodological review*, United Nations University for environment and human security, n°4, 68 p.
- Webb Patrick and Rogers Beatrice, 2003. *Addressing the "in" in food insecurity*, Usaid, occasional paper n° 1, February 2003, 36 p. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACS926.pdf

White Philip, Cliffe Lionel, 2000. "Matching Response to Context in Complex Political Emergencies: 'Relief', 'Development', 'Peace-building' or Something In-between?" *Disasters*, vol. 24, n° 4, p. 314–342.