

# ROSA Newsletter

## Zoom Promouvoir une sortie durable de l'insécurité alimentaire : Le rôle des transferts sociaux

Les programmes de filets de sécurité introduisent de plus en plus la notion de « graduation ». Ce terme anglais se réfère à « un processus par lequel les bénéficiaires passent d'une situation de dépendance par rapport aux transferts sociaux, à une situation où ils n'ont plus besoin de ces transferts et peuvent donc sortir du programme »<sup>1</sup>. Cette approche fait toutefois l'objet de débats. Elle implique que l'on construise des chemins durables pour sortir de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Les programmes de transferts sociaux et autres interventions complémentaires peuvent y contribuer en réduisant la vulnérabilité et en renforçant la résilience pour faire face aux chocs futurs.

Ce numéro spécial de ROSA Newsletter examine le rôle des transferts sociaux dans la promotion d'une sortie durable de l'insécurité alimentaire. Ce premier article aborde le concept de « graduation », l'approche derrière cette notion et les problématiques liées à sa mise en œuvre. Un deuxième article présente l'expérience actuelle du Programme éthiopien de filet de sécurité productif (Productive Safety Net Programme - PSNP). Étant l'un des principaux bailleurs de fonds du PSNP, la Commission européenne a contribué au processus de définition et de mise en œuvre de l'approche en matière de « graduation ». Les deux articles soulignent certaines des leçons apprises et des défis encore à relever dans la mise en œuvre au niveau opérationnel.

### La fonction de « promotion » des transferts sociaux

Selon les modèles conceptuels de protection sociale, les transferts sociaux sont des instruments multifonctionnels ayant des **avantages en matière de protection, prévention et promotion** pour les ménages qui en bénéficient (voir Encadré No. 1). Ainsi, des **mesures de promotion** pourraient aider les personnes à augmenter leurs actifs et sortir progressivement de la pauvreté<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> S. Devereux, Dependency and graduation, Frontiers of social protection [Dépendance et graduation. Les frontières de la protection sociale] No. 5, RHVP, mars 2010.

<sup>2</sup> Pour plus d'informations sur le rôle de la protection sociale dans la réponse à la sécurité alimentaire, voir la note de position préparée par EuropeAid pour le séminaire « Droit et accès à l'alimentation : Les systèmes de transferts sociaux pour combattre l'extrême pauvreté » (avril 2008).

Les transferts sociaux peuvent aussi jouer un **rôle de transformation**. Certaines formes de transferts comme des programmes de travaux publics peuvent contribuer à la création d'actifs communautaires, stimulant les marchés locaux et générant des effets multiplicateurs au niveau du revenu et de l'emploi<sup>3</sup>.

#### Encadré No. 1 : Principales fonctions de la protection sociale – Les 3 P

##### Protection (« mécanismes de survie »)

Ceci comprend les transferts de « filet de sécurité » permettant de sauver des vies dans les situations d'urgence (p.ex. secours lors de catastrophes), et des subventions de type protection sociale permettant de soulager les situations de privation chronique (p.ex. allocations pour handicapés).

##### Prévention (« atténuation des risques »)

Les transferts sociaux visent à réduire les pertes et à empêcher les personnes de tomber dans la pauvreté (extrême), au travers de divers mécanismes d'assurance (assurance récoltes, assurance santé, allocations chômage, pensions de retraite).

##### Promotion (« réduction des risques »)

Les transferts sociaux visent à protéger les moyens d'existence, à améliorer les revenus et à renforcer les capacités des individus à faire face aux risques (p.ex. les cantines scolaires, les transferts monétaires conditionnels pour améliorer les soins de santé).

Source : Adapté de RHVP, 2007<sup>4</sup>



<sup>3</sup> S. Ashley, T. Brown, S. Gibson, Building consensus for social protection: Insights from Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP), [Créer un consensus pour la protection sociale : Éclairages apportés par le Programme de filet de sécurité productif en Éthiopie (PSNP)] IDLgroup, 2007.

<sup>4</sup> RHVP, What are social transfers? Policy brief No. 1, juillet 2007.

## De la nécessité de développer des synergies entre les différents programmes et de repenser la stratégie globale

Les expériences récentes montrent que lorsque la mise en œuvre des programmes de transferts sociaux est déconnectée des autres interventions complémentaires, le processus de « graduation » semble compromis<sup>5</sup>. Par conséquent, il est nécessaire de prévoir des interventions qui englobent à la fois la protection et la promotion de moyens d'existence. Cela exige de basculer d'une approche centrée sur un seul programme à une approche plus globale intégrant des interventions de nature différente (telles que microfinance, programmes de formation et diversification des moyens d'existence).

Néanmoins, cela ne garantit pas la durabilité à long terme des moyens d'existence, qui dépend dans une large mesure de l'existence d'un environnement propice. Un rapport de la Banque Mondiale souligne que le concept large de « graduation » implique l'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires. Dans plusieurs contextes, la mise en œuvre efficace de systèmes généralisés de protection sociale pourrait contribuer à des améliorations de la situation socio-économique et des niveaux de pauvreté. Au Chili, par exemple, Chile Solidario fait partie d'un réseau de programmes de protection sociale couvrant divers groupes vulnérables (p.ex. familles extrêmement pauvres, populations sans-abri, enfants vulnérables)<sup>6</sup>. Ceci souligne la complexité des processus de « graduation », qui ne sauraient être mis en place par le seul biais d'un programme de filet de sécurité.

### Vers une approche plus dynamique

Le concept communément utilisé pour la « graduation » est implicitement linéaire. On considère que les transferts sociaux devraient être conçus comme des programmes limités dans le temps ; une fois que les bénéficiaires remplissent les conditions, ils devraient pouvoir sortir progressivement des programmes de transfert social. On considère que la sortie de la dépendance a lieu lorsque les ménages sont capables de résister à un certain niveau de chocs. Toutefois, cette approche soulève plusieurs questions.

Tout d'abord, cette approche met l'accent sur les résultats à court terme. Une approche plus dynamique est pourtant nécessaire. En effet, une vision à long terme de la résilience considère non seulement la capacité à faire face aux chocs, mais aussi à la maintenir dans le temps.

<sup>5</sup> A. McCord, Differing government and donor perspectives on cash transfer based on social protection in Sub-Saharan Africa: The implications for EU social protection programming [Des approches différentes entre les gouvernements et les donateurs en ce qui concerne les transferts monétaires dans le cadre des systèmes de protection sociale en Afrique Subsaharienne : Les implications pour la programmation de l'UE en matière de protection sociale], ODI, juin 2010.

<sup>6</sup> Banque Mondiale, Graduation, Safety Nets How to. A tool kit for practitioners [Graduation et filets de sécurité. Le comment. Comment faire ? Une boîte à outils pour les praticiens du développement], 2010.

Deuxièmement, il est difficile d'estimer si et quand un ménage est autosuffisant et résilient au point de ne plus nécessiter de transferts sociaux. Même si un ménage a été évalué comme ayant franchi un seuil de revenu ou d'actifs à un moment donné, il peut rester vulnérable face à une crise future, en particulier dans des contextes souvent très vulnérables.

Troisièmement, pour certains ménages les perspectives de sortie de ce type de programmes sont plus que limitées soit à cause de caractéristiques qui leur sont propres, soit à cause de l'environnement dans lequel ils évoluent. Certains auteurs soulignent la nécessité de reconnaître que certains bénéficiaires de transferts sociaux n'ont aucune perspective de sortie et auront besoin d'un soutien permanent<sup>7</sup>. Pour ces groupes cibles spécifiques, il est nécessaire de prévoir des synergies entre les systèmes de protection sociale et les interventions de sécurité alimentaire.

Ces points devraient être pris en compte lors de la mise en place d'un processus de « graduation » au niveau opérationnel, en particulier en vue de définir des objectifs réalistes pour ce processus et des critères appropriés pour mesurer son succès.

### Problématiques clé de mise en œuvre et défis futurs

Le concept de « graduation » est assez difficile à mettre en œuvre de manière opérationnelle. Parmi les défis notons : l'identification d'indicateurs robustes d'autosuffisance qui intègrent la résilience face à des chocs futurs ; la définition de seuils de revenus ou de possession d'actifs ; la détermination de l'éligibilité des bénéficiaires ; et la question de savoir si et quand ils vont pouvoir sortir du programme et plus généralement de l'insécurité alimentaire<sup>8</sup>. La ligne de pauvreté en matière de revenus est, par exemple, un indicateur habituellement utilisé pour mesurer le niveau de revenus d'un ménage à un moment donné. Néanmoins, elle ne donne aucune indication quant à la résilience du ménage et à son autosuffisance. En outre, les objectifs de sortie de la dépendance sont souvent trop ambitieux, compte tenu du degré de pauvreté et d'insécurité alimentaire vécu par les ménages ciblés.

Il existe à l'heure actuelle peu d'éléments permettant de démontrer l'efficacité et l'impact des stratégies de « graduation ». Une meilleure compréhension est nécessaire pour mieux appréhender les caractéristiques des bénéficiaires qui sortent de tels programmes, leur cheminement pendant et après le programme, et la pérennité de l'amélioration de leurs conditions socioéconomiques<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> S. Devereux, mars 2010.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Banque Mondiale, 2010.

# Sortie progressive du PSNP et de l'insécurité alimentaire chronique

## Leçons apprises en Ethiopie et défis à relever

Ces dernières décennies, l'Éthiopie a fait face à une situation d'insécurité alimentaire récurrente, provoquée par de sévères sécheresses et divers conflits. Pendant plusieurs années, les réponses politiques ont privilégié l'aide d'urgence. Au fil du temps, des réserves ont été émises au sujet de l'efficacité limitée de l'aide alimentaire d'urgence pour répondre à une vulnérabilité chronique. Au début des années 2000, un consensus a émergé sur la nécessité de réformer le système de l'aide humanitaire en Éthiopie et de développer une approche qui s'inscrit dans la durée pour s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité alimentaire.

En 2005, après un processus de consultation de deux ans avec les partenaires de développement, le gouvernement éthiopien a lancé un vaste programme national, le PSNP (Productive Safety Net Programme / Programme de filet de sécurité productif). Il a pour but de mieux répondre aux besoins des ménages exposés à l'insécurité alimentaire chronique via des transferts monétaires ou en nature. Le PSNP est un **mécanisme visant à préserver les actifs des ménages**, puisque l'octroi des transferts prévisibles pour les bénéficiaires ciblés contribue à stabiliser leur consommation et à éviter l'épuisement de leurs ressources. Le programme inclut également une **composante visant à appuyer la création d'actifs** par des travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre, qui contribuent à la promotion des investissements communautaires. Celle-ci constitue la dimension « productive » du PSNP.

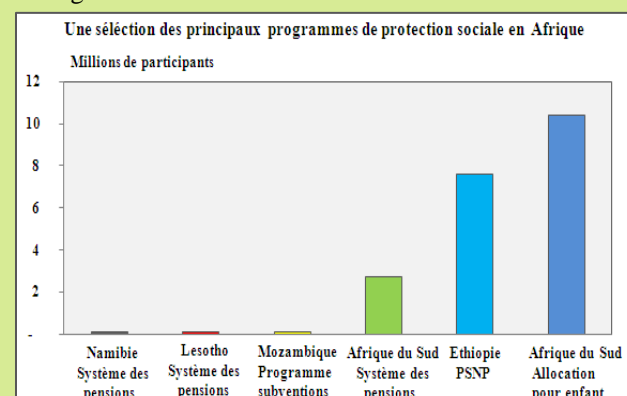
Dans le cadre d'un programme de sécurité alimentaire plus vaste du Gouvernement, le principal objectif auquel le PSNP contribue est de faire **progressivement sortir les ménages de l'insécurité alimentaire**. Cela devrait se faire par le biais d'un effort conjugué entre le PSNP et les programmes complémentaires facilitant l'accès au crédit, la vulgarisation agricole et d'autres services<sup>10</sup>.

Cet article porte plus spécifiquement sur **l'expérience actuelle du PSNP en termes de définition et de mise en œuvre de ce « mécanisme de sortie » (« graduation ») au niveau opérationnel**. Il résume brièvement les principales composantes de ce programme. Il aborde le cadre conceptuel du PSNP et les questions liées à la mise en œuvre du système actuel de processus de sortie. Cette étude de cas met en évidence la complexité de ce concept, la difficulté d'établir des critères de sortie et la nécessité de garantir une intégration et une coordination efficaces avec les autres interventions afin de soutenir l'objectif de sortie.

<sup>10</sup> S. Ashley, T. Brown, S. Gibson, Building consensus for social protection: Insights from Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP), [Créer un consensus pour la protection sociale : Éclairages apportés par le Programme de filet de sécurité productif en Éthiopie (PSNP)] IDLgroup, 2007.

### Encadré No. 2 : Aperçu général du PSNP

**Participants :** 7,6 millions de bénéficiaires (environ 10% de la population éthiopienne), soit environ 1,5 million de ménages.



**Couverture :** Le PSNP est mis en œuvre dans 8 régions, touchant 300 woredas d'insécurité alimentaire chronique (un tiers des woredas d'Éthiopie).

**Composants :** Transferts conditionnels via des travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre et transferts inconditionnels pour les ménages pauvres en main d'œuvre et ceux qui n'ont pas d'autres moyens pour subvenir à leurs besoins<sup>11</sup>. Environ 85% des ménages bénéficiant du PSNP<sup>12</sup> contribuent à des travaux publics.

**Budget :** 1,5 milliard USD (2005-2009) ; 2,2 milliards USD (2010-2014)

**Budget annuel (2009) :** 2,14 milliards ETB en espèces et 457 966 millions de tonnes de céréales. Cela équivaut à environ 360 millions USD (1,2% du PIB)<sup>13</sup>.

**Bailleurs :** Gouvernements du Canada, d'Irlande, de Suède, du Royaume-Uni et des États-Unis, Commission Européenne, Programme Alimentaire Mondial et Banque Mondiale.

#### Appui de la CE au PSNP

	1ère phase 2005-2009	2ème phase 2010-2014
9th FED	78 M €(D)	
FSBL	20 M €(D)	
10th FED A Env	42 M €(21,45 D)	58 M €(D)
10th FED B Env	20,2 M €(D)	
Facilité alimentaire	23,1 M €(D)	
	10,8% du coût total du programme	

<sup>11</sup> Les bénéficiaires directs sont (mais ne s'y limitent pas) les orphelins, les personnes handicapées, les personnes malades, les personnes âgées, les femmes enceintes ou allaitantes et les ménages pauvres dirigés par une femme.

<sup>12</sup> Le ménage répartit le travail entre les adultes valides.

<sup>13</sup> Le PSNP est intégré au budget national.

## Faits saillants du PSNP

Le PSNP en Éthiopie est un programme phare, à la fois en termes d'envergure et d'approche. Il s'agit du programme de transferts sociaux le plus important de l'Afrique sub-saharienne (hors Afrique du Sud). Il représente une évolution fondamentale vers un programme de transferts sociaux mené par le gouvernement, en collaboration avec un groupe conjoint de bailleurs. Son intégration à un cadre plus vaste pour la sécurité alimentaire est également un élément majeur de ce programme.

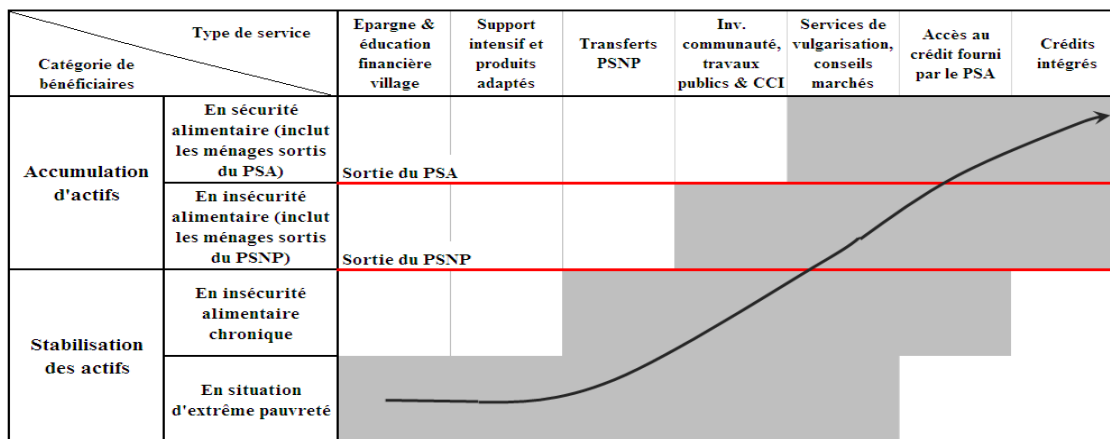
Le PSNP a été **mis en œuvre par le biais de systèmes nationaux**<sup>14</sup> afin de renforcer une capacité de mise en œuvre à long terme. Dès les premières étapes de la phase de conception, il a été décidé de ne pas créer des structures et systèmes parallèles pour administrer le PSNP. Une stratégie de renforcement des capacités a été développée pour répondre aux contraintes de mise en œuvre, en particulier en ce qui concerne les transferts monétaires. Mais il subsiste des défis majeurs si l'on veut améliorer la capacité existante d'exécution du programme, car sa mise en œuvre continue à différer selon les régions et les woredas. Le turnover élevé du personnel nuit les efforts faits en matière de formation.

Le PSNP est le fruit d'une **collaboration étroite** entre le gouvernement et les bailleurs. Le processus de conception a fait l'objet d'un débat intense, sous l'égide de la « **Nouvelle coalition pour la sécurité alimentaire** »<sup>15</sup>. Un des principaux défis était de savoir comment réunir les divers intérêts institutionnels, ressources et procédures opérationnelles internes dans un seul programme unifié<sup>16</sup>.

Malgré les divergences d'opinion et d'approches<sup>17</sup>, il y a eu accord général au sujet de la nécessité de passer d'une réponse d'urgence à une approche axée sur le développement. Cette vision commune a permis de parvenir à un consensus entre les différentes parties prenantes et a abouti à un accord solide sur les orientations devant guider la conception et le processus de coordination du PSNP<sup>18</sup>. Un cadre financier a également été développé pour garantir un financement pluriannuel et pour harmoniser le soutien de neuf bailleurs différents, incluant l'aide bilatérale et multilatérale.

Le PSNP s'intègre pleinement à un programme de sécurité alimentaire global (PSA 2010-2014), qui comprend le PSNP, Complementary Community Investments (CCI)<sup>19</sup>, le Household Asset Building Programme (HABP) [*Programme de constitution d'actifs des ménages*]<sup>20</sup>, et un programme de réinstallation<sup>21</sup>. Ces programmes combinés ont pour but de permettre aux ménages sujets à une insécurité alimentaire chronique de réduire leur vulnérabilité et d'augmenter leur résilience aux chocs. Il est attendu des bénéficiaires qu'ils sortent progressivement des programmes d'aide, une fois parvenus à une sécurité alimentaire durable grâce à des différents types d'interventions et de produits adaptés (cf. Figure No.1). Toutefois, il est encore difficile de maximiser les synergies potentielles des interventions dans le cadre du PSA, en particulier afin de soutenir à la fois des activités agricoles et non agricoles.

Figure N°1 : Processus de sortie du PSNP et du PSA



<sup>14</sup> En particulier, le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MARD) et le Ministère des Finances et du Développement Economique (MoFED).

<sup>15</sup> En 2002/03, le gouvernement a initié une série de consultations dans le but de trouver des solutions aux problèmes d'insécurité alimentaire du pays. Une « Coalition pour la sécurité alimentaire » a été créée en juin 2003, signe d'un partenariat fort entre le gouvernement, les partenaires de développement, la société civile et le secteur privé.

<sup>16</sup> Banque Mondiale, Designing and implementing a rural safety net in a low income setting. Lessons learned from Ethiopia's PSNP [*Conception et mise en œuvre d'un filet de sécurité rural dans un contexte de faible revenu. Leçons tirées du PSNP en Éthiopie*] 2005-2009, 2010.

<sup>17</sup> Les débats portaient essentiellement sur les questions suivantes : la réforme du PSNP devait-elle se concentrer sur les éléments productifs ou de protection ; et fallait-il prioriser les transferts monétaires ou en nature (BM, 2010).

<sup>18</sup> Cf. République Démocratique d'Éthiopie et donateurs du PSNP, Memorandum of understanding for the PSNP [*Protocole d'accord pour le PSNP*], 2005.

<sup>19</sup> Garantit la provision de crédit et une assistance technique afin de générer des ressources pour les ménages et d'augmenter leurs revenus.

<sup>20</sup> Soutient la création d'un environnement favorable par le financement d'infrastructures communautaires de petite ou moyenne taille.

<sup>21</sup> Ce programme facilite le déplacement des ménages sujets à une insécurité alimentaire chronique qui souhaitent s'installer dans des zones de réinstallation identifiées et fournit un accès à des services clés dans ces zones.

## Le processus de sortie du PSNP

Le processus de sortie du programme est considéré comme l'un des objectifs principaux du PSNP (combiné aux autres programmes). Cela reste une haute priorité politique, qui traduit l'intention du gouvernement d'éviter toute dépendance et de remédier aux problèmes liés à l'insécurité alimentaire. En 2005, le gouvernement a fixé des objectifs ambitieux : la plupart des bénéficiaires devaient sortir du programme dans les 5 années suivant son lancement. Toutefois, en 2009, seulement 1,3% du total en étaient sortis. Malgré le fait que ces objectifs ont peut-être été trop optimistes, cette situation reflète les défis rencontrés pour développer des alternatives permettant aux plus démunis de sortir progressivement de l'insécurité alimentaire.

### Le cadre du système actuel

La référence clé pour le processus de sortie du PSNP est un document édité en novembre 2007, qui fournit des directives sur la façon dont ce processus de sortie doit être compris et la façon dont il doit être évalué dans la pratique (cf. Encadré No. 3).

#### Encadré No. 3 : Directives actuelles du PSNP

La note d'orientation concernant le processus de sortie clarifie les points suivants<sup>22</sup> :

- Elle définit le processus de sortie du PSNP.
- Elle présente les principaux accords relatifs aux étapes que les régions, les woredas, les kébélés et les communautés devraient entreprendre pour identifier les personnes aptes à sortir du programme.
- Elle souligne les principes clés proposant de quelle façon entreprendre ces étapes.
- Elle définit les responsabilités au niveau des woreda, des kébélés et de la communauté.

Le processus de sortie se définit comme le passage d'un état d'insécurité alimentaire chronique à l'autosuffisance alimentaire : « Un ménage est sorti du programme lorsqu'il ne reçoit plus de transferts du PSNP, **qu'il peut répondre à ses besoins alimentaires pendant 12 mois consécutifs et faire face à des chocs modérés** ». Cette définition soulève plusieurs questions, à savoir la difficulté d'évaluer ce qu'on considère comme étant un déficit alimentaire au niveau des ménages<sup>23</sup> et ce qu'on entend par choc modéré<sup>24</sup>.

Des critères spécifiques de sortie du programme ont été définis à l'aide des benchmarks (un ensemble d'objectifs de référence basés sur le niveau des ressources), adaptés aux conditions locales<sup>25</sup>. Tous les ans, des informations

sur les ressources du ménage sont collectées et comparées aux objectifs de référence régionaux, afin de déterminer si un ménage est prêt à sortir du programme. Une évaluation du système actuel de sortie du PSNP (2010)<sup>26</sup> indiquait qu'il existe des variations importantes dans la façon dont les objectifs de référence sont interprétés et appliqués au niveau local. Plus généralement, elle met en évidence le fait que le système mis en place par le PSNP fonctionne, mais que des améliorations sont nécessaires.

### L'intégration du PSNP et de l'OFSP

Pour permettre aux ménages de sortir de l'insécurité alimentaire, les participants au PSNP devaient avoir accès aux autres programmes de sécurité alimentaire (Other Food Security Programmes)<sup>27</sup>, permettant de mettre en œuvre un ensemble d'interventions. Une des principales difficultés pour réussir cette coordination était que le système de vulgarisation agricole manquait de ressources et qu'il y avait trop peu d'agents de développement suffisamment qualifiés. Le GoE a lancé une réforme considérée comme étant indispensable pour assurer le succès du PSNP et des OFSP<sup>28</sup>.

Un autre problème à traiter est celui de l'approche uniquement centrée sur les moyens d'existence agricoles, notamment sur les activités agricoles. Récemment, la portée de l'appui des OFSP a été élargie pour inclure des activités non agricoles et les ménages qui ne disposent pas de main d'œuvre ou de terres.

Assurer une meilleure intégration du PSNP et des OFSP est un défi majeur. Ces interventions combinées peuvent permettre aux ménages de sortir du programme. Toutefois, leur passage à un état de sécurité alimentaire dépend aussi d'un certain nombre de facteurs leur permettant d'améliorer leurs moyens d'existence. Et ces facteurs échappent au contrôle direct du PSNP et d'autres programmes. Le PSNP seul ne peut permettre la progression vers l'autosuffisance alimentaire. Celle-ci doit être envisagée comme un processus qui nécessite des investissements réguliers pour renforcer les revenus des ménages, ainsi que de la mise en place d'un **environnement favorable**.

Les leçons tirées de l'expérience éthiopienne montrent qu'une sortie progressive ne peut être uniquement réalisée grâce aux filets de sécurité. Elle doit se baser sur une meilleure compréhension des mécanismes permettant de sortir de l'insécurité alimentaire. Le soutien ciblé doit permettre aux ménages de mobiliser plusieurs voies de sortie, tout en créant des synergies avec les investissements sectoriels pour l'accessibilité aux services financiers, la vulgarisation agricole et les infrastructures rurales<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> Cf. Graduation guidance note.

<sup>23</sup> Le critère utilisé est le déficit alimentaire de moins d'un mois au cours des 12 derniers mois (13 mois éthiopiens), signalée par les interviewés.

<sup>24</sup> Le concept d'un choc modéré n'a pas été clairement défini.

<sup>25</sup> L'utilisation de ces objectifs de référence a été souvent critiquée. Ces indicateurs ne donnent aucune indication quant à la capacité des ménages à faire face aux variations saisonnières et aux chocs futurs. Des bénéficiaires du PSNP ayant sorti du programme peuvent se retrouver en situation d'insécurité alimentaire suite à une sécheresse ou à une mauvaise récolte.

<sup>26</sup> IDLgroup, Assessment of graduation. A way forward, 2010.

<sup>27</sup> Les OFSP ont été financées par une subvention spécifique du gouvernement fédéral et le Projet de sécurité alimentaire, par les bailleurs.

<sup>28</sup> Banque Mondiale, 2010.

# Points de vue sur l'actualité

## Directives Volontaires de la FAO : Vers une gouvernance responsable du foncier ?

Depuis 2005, la FAO travaille à la prise de conscience de l'importance d'une bonne gouvernance de la tenure des terres et des autres ressources naturelles. Dans ce cadre, la FAO facilite un processus multipartite, en vue d'élaborer un ensemble de principes et un cadre pour une gouvernance responsable du foncier. Ce travail devrait déboucher sur des Directives Volontaires (DV), préparées conjointement par les gouvernements, la société civile et les organisations internationales, et être approuvé par les États membres de la FAO ainsi que les autres parties concernées.

Dans cette interview, Paul Mathieu du Département de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement de la FAO, revient sur quelques éléments clé du processus en cours et souligne les défis à relever au niveau de la mise en œuvre des Directives.

### **L'avant-projet des Directives Volontaires a été récemment publié et revu dans le cadre d'une consultation électronique. Comment s'est déroulé le processus d'élaboration de ce document ?**

Le processus conduisant à l'adoption de ces Directives compte plusieurs étapes. Une phase importante est en train de s'achever avec la publication de l'avant-projet, élaboré sur la base d'un processus de consultation qui a eu lieu en 2009-10. Pour cela, dix consultations régionales et cinq consultations de la société civile et du secteur privé ont eu lieu<sup>29</sup>. Le but de ces rencontres était d'identifier les principales préoccupations dans les régions concernées et d'identifier les bonnes pratiques et des solutions possibles<sup>30</sup>. L'avant-projet est donc le résultat d'un processus inclusif et participatif, et reflète la contribution d'un grand nombre de parties prenantes. Cette étape était importante ; elle a permis de créer un espace de dialogue et de collaboration sur les questions foncières et d'identifier les synergies avec les processus déjà existants, tels que l'Initiative sur les politiques foncières en Afrique<sup>31</sup>.

La version provisoire a été soumise à une consultation en ligne, du 18 avril au 16 mai. Celle-ci a permis de recueillir des commentaires et donné la possibilité aux parties intéressées qui n'ont pas pu assister aux consultations régionales de contribuer à l'ébauche des Directives. Le Secrétariat des DV a reçu 131 commentaires d'OSC (60% du total), d'individus (27%), de gouvernements (23%), d'agences des Nations

Unies, d'organisations professionnelles et de recherche. La consultation est désormais clôturée et les commentaires sont en train d'être pris en compte dans la préparation de la première version des Directives.

### **Quelle est la nature de ces Directives et quelles sont les principales questions abordées ?**

En présentant des principes et pratiques acceptés au niveau international, les DV entendent fournir des orientations pratiques aux États, à la société civile et au secteur privé, en vue d'améliorer la gouvernance foncière. Elles constitueront un cadre dont les États pourront se servir pour développer leurs propres stratégies, politiques, législations et programmes. Ces Directives étant volontaires, elles n'établissent pas d'obligations juridiquement contraignantes et ne remplacent pas les lois, les traités ou les accords nationaux ou internationaux existants. Elles sont cohérentes avec les instruments régionaux et internationaux régissant les droits fonciers et humains.

Des questions clé sont abordées et intégrées à la version provisoire, selon une approche séquentielle : i) objectifs et principes directeurs pour une gouvernance responsable ; ii) cadre politique, juridique et organisationnel ; iii) reconnaissance juridique et attribution des droits et des devoirs fonciers ; iv) transferts et autres modifications des droits ; v) administration foncière ; vi) réponses aux situations d'urgence ; et vii) mise en œuvre, suivi et évaluation.

### **Quelles sont les prochaines étapes pour l'adoption des Directives Volontaires et leur mise en œuvre ?**

Le processus d'adoption des DV sera dirigé par le Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale (CSA). La première version est en train d'être finalisée et sera soumise à l'examen du groupe de travail OEWG (*Open-Ended Working Group*) du CSA. Il se réunira deux fois au cours de l'été. La première rencontre (14-17 juin) sera principalement axée sur l'identification des désaccords et des problématiques en matière de convergence. Les négociations auront lieu dans le cadre de la seconde rencontre à l'occasion d'une session plénière du CSA de 4 jours (12-15 juillet). Le texte final sera soumis à l'examen du CSA lors de sa 37<sup>e</sup> session, en octobre 2011.

Une fois adoptées, les DV devraient constituer un point de référence et être largement diffusées et promues. Cela contribuera à garantir une prise de conscience ainsi qu'une utilisation efficace des Directives. La conception d'un ensemble de guides pratiques est également envisagée afin de fournir des directives dans des domaines spécifiques (droits fonciers des femmes, investissements privés dans l'agriculture...). Une attention particulière doit être accordée au renforcement des capacités aux niveaux national et régional. C'est un élément clé pour pouvoir véritablement influencer et améliorer les politiques et les pratiques.

<sup>29</sup> Les consultations régionales ont réuni près de 700 participants, de 133 pays, représentant les secteurs public et privé, la société civile et le monde universitaire. Quatre consultations de la société civile se sont tenues en Afrique, en Asie, en Europe et Asie centrale et occidentale et en Amérique latine, rassemblant près de 200 personnes de 70 pays, et une consultation complémentaire consacrée au secteur privé a réuni 70 personnes originaires de 21 pays.

<sup>30</sup> Les conclusions de ces consultations figurent sur le site des DV.

<sup>31</sup> Il s'agit d'une initiative conjointe de la Commission de l'Union Africaine (UA), de la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) et de la Banque Africaine de Développement (BAD).

## Evénements passés

- **Forum agricole de Dakar** (18-19 avril 2011, Dakar, Sénégal) : Des experts agricoles, des chercheurs, des représentants de 40 pays, des délégués d'organisations paysannes et d'associations de consommateurs ont pris part à ce forum. C'est la deuxième édition, la dernière ayant eu lieu en 2005. Les discussions se sont focalisées sur i) la régulation des marchés agricoles afin de prévenir les crises agricoles et alimentaires à répétition, ii) les instruments de pilotage et de coopération internationale à mettre en œuvre pour améliorer la sécurité alimentaire et lutter contre la pauvreté et iii) la création d'une nouvelle gouvernance mondiale pour la sécurité alimentaire. Dans un communiqué publié à l'issue du Forum, les participants ont suggéré l'adoption de "mesures urgentes de régulation des prix des principaux produits agricoles" ainsi la création d'une "organisation centrale de gouvernance mondiale de l'agriculture et la sécurité alimentaire". >>>

**Réunion restreinte du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel** (21-22 avril 2011, Paris, France) : Cette réunion avait comme objectif de faire un diagnostic de la situation alimentaire et nutritionnelle ainsi que de discuter de la mise en œuvre d'initiatives régionales en matière de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Parmi ces initiatives, les membres du RPCA ont insisté sur l'importance d'accélérer la mise en œuvre du réseau des offices chargés de la gestion des stocks nationaux de sécurité alimentaire (RESOGEST). >>>

## Evénements à venir

- **12-13 mai** : Atelier sur le thème : « Mesurer les impacts d'interventions santé-agriculture intégrées » - Londres (Grande-Bretagne) >>>
- **16 mai** : Réunion sur le thème « Les approches de marché pour améliorer la nutrition » - Londres
- **17 mai** : Conférence du « Panel de Montpellier sur l'initiative Scaling Up Nutrition » - Londres >>>
- **19-20 mai** : Conférence sur « l'Agriculture urbaine pour des villes résilientes » - Pays-Bas
- **23 mai** : Conférence « Pour que chacun mange à sa faim. Vers une solution mondiale » au Comité économique et social européen - Bruxelles >>>
- **24-27 mai** : Atelier du Groupe de Travail Nutrition pour l'Afrique de l'Ouest, sur le thème : « Optimiser l'impact nutritionnel des interventions et

programmes de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest » - Dakar (Sénégal)

- **26-27 mai** : Sommet du G8 – Deauville (France) >>>
- **7 juin** : Atelier d'experts sur les « Perspectives territoriales des stratégies et politiques pour la sécurité alimentaire » FAO - Rome (Italie) >>>
- **7 juin** : Séminaire de la Commission sur le développement rural et agricole (DRA) : « Approches sectorielles dans la gestion des ressources naturelles » – Bruxelles >>>
- **13 juin** : Rendez-vous international de la société civile sur la construction d'un engagement politique en faveur de l'initiative « 1000 jours » et du SUN (Scaling Up Nutrition) - Washington D.C. (Etats-Unis) >>>
- **15 juin** : Briefing du CTA sur les politiques de développement : « Assurer la sécurité nutritionnelle des pays ACP : Le rôle clé de l'agriculture » - Bruxelles >>>
- **15 juin** : Audition du Parlement européen sur la sécurité alimentaire (et notamment la nutrition)
- **22-23 juin** : Réunion ministérielle dans le cadre du G20 Agriculture - France
- **22-24 juin** : 1<sup>ère</sup> Conférence internationale du Collège d'Afrique sur la sécurité alimentaire, la santé et les impacts >>>
- **29 juin** : Séminaire de la CE sur le DRA : « les enjeux clés du DRA » – Bruxelles >>>
- **4 juillet** : Séminaire de la CE sur le DRA : « les filières dans le DRA » – Bruxelles >>>
- **18-20 juillet** : Séminaire/formation de la CE « Acting in transition » - Bruxelles
- **12-13 septembre** : Table ronde sur les estimations chiffrées liées à la sécurité alimentaire, siège de la FAO – Rome
- **4-6 octobre** : 4<sup>ème</sup> Conférence sur la sécurité alimentaire mondiale de l'Université McGill – Montréal (Canada) >>>
- **18-22 octobre** : 37<sup>ème</sup> session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO (CSA) – Rome
- **3-4 novembre** : Sommet du G20 (France) >>>
- **28 novembre-9 décembre** : 17<sup>ème</sup> Conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COP 17) - Durban (Afrique du Sud)

Pour plus d'information : [Evénements à venir](#)

## Nouvelles de la Commission

### ➤ Une carte interactive sur la sécurité alimentaire et l'agriculture:

Il s'agit de la troisième carte interactive développée par l'unité « Ressources Naturelles » d'EuropeAid. Les initiatives précédentes ont porté sur les thèmes du changement climatique<sup>32</sup> et de la biodiversité. La carte sur la sécurité alimentaire sera accessible sur un écran tactile, qui pourra être utilisée lors de conférences, séminaires et autres manifestations, ainsi que sur internet. Elle comprendra des tableaux et des graphiques illustrant les engagements pris par la CE entre 2004-2010 par pays et par région, couvrant un large éventail de secteurs qui contribuent à un ou plusieurs piliers de la sécurité alimentaire. En outre, une sélection de 80-100 projets sera présentée sous la forme d'études de cas. Les projets ont été choisis avec l'appui des unités géographiques et des délégations de l'Union européenne et sur la base de plusieurs critères. Une attention particulière a été accordée aux projets ayant contribué efficacement à améliorer la sécurité alimentaire des populations. Les projets sélectionnés reflètent aussi une large diversité de partenaires de la CE, d'instruments mobilisés, des régions et de secteurs d'interventions.

Cette carte interactive de la sécurité alimentaire vise à être un outil éducatif, permettant au grand public de mieux connaître cette problématique et de mieux comprendre la sécurité alimentaire dans toutes ses dimensions.

### ➤ Formation de la CE « Agir en situation de transition » :

Au cours de 8 dernières années, la Commission Européenne s'est investie pour améliorer les réponses apportées dans les situations de transition et établir des liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement. Initialement développée en 1996<sup>33</sup>, l'approche de la Commission Européenne sur le LRRD a été réexaminée au début des années 2000<sup>34</sup>. Depuis lors, plusieurs instruments ont été créés pour mieux intervenir dans les situations de transition (l'instrument de stabilité, l'instrument de coopération au développement avec un volet spécifique LRRD dans le programme thématique de sécurité alimentaire – FSTP).

EuropeAid organise une séance de formation à Bruxelles du 18 à 20 juillet à destination du personnel de la CE travaillant dans les délégations et les représentations d'ECHO. Le principal objectif est d'aider les participants à mieux intervenir dans des situations de transition telles que : les situations de conflit, les situations de post-conflit, les situations post-catastrophes naturelles et autres crises ou de post-crise (crise économique ou politique ...). Cette formation permettra aux participants d'avoir une meilleure compréhension des politiques de la CE et de l'UE, des règlements et des modalités administratives qui s'appliquent aux situations de transition. Les différentes séances permettront également aux participants de préparer le cadre "Joint Humanitarian-Development Framework", nouvelle exigence dans le FSTP qui vise à relier les actions de réhabilitation et de développement. Ce séminaire sera une bonne occasion d'échanger des expériences et d'apprendre des études de cas et bonnes pratiques. >>>

<sup>32</sup> Cette carte a été présentée lors de la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique qui s'est tenue à Copenhague en décembre 2009.

<sup>33</sup> Communication sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement [COM(1996) 153 final].

<sup>34</sup> Communication intitulée «Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement - Évaluation » [COM(2001) 153 final].



## Nouvelles ressources en ligne

### ➤ Situation alimentaire et nutritionnelle

*Le futur de l'alimentation et de l'agriculture. Enjeux et choix pour un développement durable, Foresight, Gouvernement britannique - Mars 2011*

Le rapport final du projet Foresight sur « Le futur de l'alimentation et de l'agriculture » fait suite à une étude de deux ans à laquelle ont participé plus de 400 experts en provenance de 35 pays. Un des principaux défis soulignés par le rapport est celui de la lutte contre la malnutrition. Le rapport insiste sur la nécessité de renforcer le rôle de l'agriculture pour réduire la malnutrition et d'adopter des mesures qui aient un impact sur l'ensemble du système alimentaire. Les enjeux soulignés dans le rapport démontrent un besoin urgent de relier les politiques agricoles et alimentaires à l'agenda de gouvernance mondiale (lutte contre le changement climatique, protection de la biodiversité et développement). **Ce rapport est disponible en anglais seulement.** >>>

*Leçon apprises sur les opérations de déstockage en 2010 au Niger – Février 2011*

Ce rapport de capitalisation est le fruit d'un atelier organisé par plusieurs partenaires financiers et techniques faisant suite à une expérience d'opération de déstockage d'urgence en 2010 au Niger. Le document vise à fournir un éclairage sur les contours du déstockage comme activité d'aide d'urgence à l'élevage. Il est destiné aux acteurs de terrain et aux partenaires financiers et pourrait servir à l'élaboration ultérieure d'une stratégie propre au déstockage. >>>

### ➤ Transferts sociaux et accès à l'alimentation

*Le détail qui compte: Comment transférer l'argent dans le cadre de programmes de transferts monétaires ?, Oxford Policy Management - 2010*

Le choix du système de paiement a des conséquences sur le coût et les obstacles auxquels sont confrontés les bénéficiaires, ainsi que le coût et les risques de mise en œuvre des programmes. Cet article présente des résultats qualitatifs et quantitatifs de 3 systèmes de paiements différents, actuellement utilisés dans des programmes de transferts sociaux au Kenya. L'article compare les difficultés rencontrées lors de la mise en place de ces systèmes, les difficultés rencontrées par les utilisateurs de ces systèmes et les conséquences de ces systèmes sur l'impact des programmes de transferts monétaires. **Ce rapport est disponible en anglais seulement.** >>>

*Pauvreté, égalité et croissance : le rôle des transferts sociaux. Manuel à destination des parlementaires, SADC-FP – Novembre 2010*

Ce manuel a été réalisé pour le Forum parlementaire de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC). Il a été conçu comme un outil de sensibilisation et d'amélioration de la compréhension chez les parlementaires du rôle des transferts sociaux, en tant qu'instrument de réduction de la pauvreté chronique et des inégalités et de promotion de la croissance économique inclusive et pro-pauvres. Le manuel se concentre sur les expériences passées en Afrique australe. En particulier, il est destiné en priorité aux pays où il existe actuellement un débat sur des transferts sociaux d'envergure et à grande échelle, mais où toutefois la volonté politique est encore incertaine. Le manuel fait un état des lieux des transferts sociaux : il explique ce qu'ils sont (et ce qu'ils ne sont pas), comment ils fonctionnent, et comment prendre en compte les enjeux d'appropriation et d'efficacité. Il fournit également aux parlementaires des lignes directrices pour qu'ils puissent utiliser leur position et leur influence au sein de leurs pays pour promouvoir l'adoption et l'expansion d'instruments de transferts sociaux. **Ce rapport est disponible en anglais seulement.** >>>

*Protection sociale 2.0 : quels enjeux, résultats et débats dans un contexte mondialisé ? Ugo Gentilini, Steven Were Omamob - 2011*

L'article étudie l'évolution et les définitions du concept de protection sociale. Il différencie des enjeux politiques, institutionnels et de mise en œuvre. Ces éléments ont dans leur ensemble façonné des modèles de protection sociale adaptés au contexte. Les 5 principales conclusions de l'article visent à contribuer à l'élaboration d'orientations futures pour la recherche et la pratique en protection sociale. **Ce rapport est disponible en anglais seulement.** >>>

### ➤ Liens externes

*Bulletin bimestriel No. 5 ACF-E Amérique Centrale – Mai 2011* : Désormais disponible. Ce bulletin présente un point sur l'avancement des projets et des activités mises en œuvre par ACF en Amérique Centrale. Pour accéder à toutes les publications (en espagnol) :

<http://www.scribd.com/doc/45005381/Publicaciones-Online-de-ACF-E-en-Centroamerica>

## Activités du réseau

- **Appel aux points focaux** : Un système de « points focaux » se met en place. L'idée est de permettre à quelques membres du ROSA de s'impliquer davantage dans l'animation du réseau en devenant des relais d'information et d'animation sur des thématiques ou des régions spécifiques.

Un point focal aura ainsi pour rôle de proposer des documents, des événements ou toute autre information à partager avec les collègues, de participer à la programmation des publications ou à leur rédaction, de contribuer aux échanges en proposant des thèmes de discussion et en répondant aux questions des collègues grâce aux outils mis à disposition sur le site.

Les contributions des points focaux peuvent se faire par e-mail ou directement sur le site du ROSA en utilisant les outils mis à votre disposition (forums de discussions, wiki, commentaires,...). Vous n'êtes pas familier de ces outils ? Cela ne doit pas être un frein, l'équipe d'animation peut vous appuyer dans leur utilisation.

Merci de nous confirmer votre intérêt ou proposer un de vos collègues ou partenaires avant le 15 juin.

*Ce bulletin a été rédigé par l'équipe du Gret chargée de l'animation du ROSA.*

*Le réseau est une initiative de l'Office de Coopération EuropeAid.*

*Les points de vue exposés ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de la Commission Européenne.*