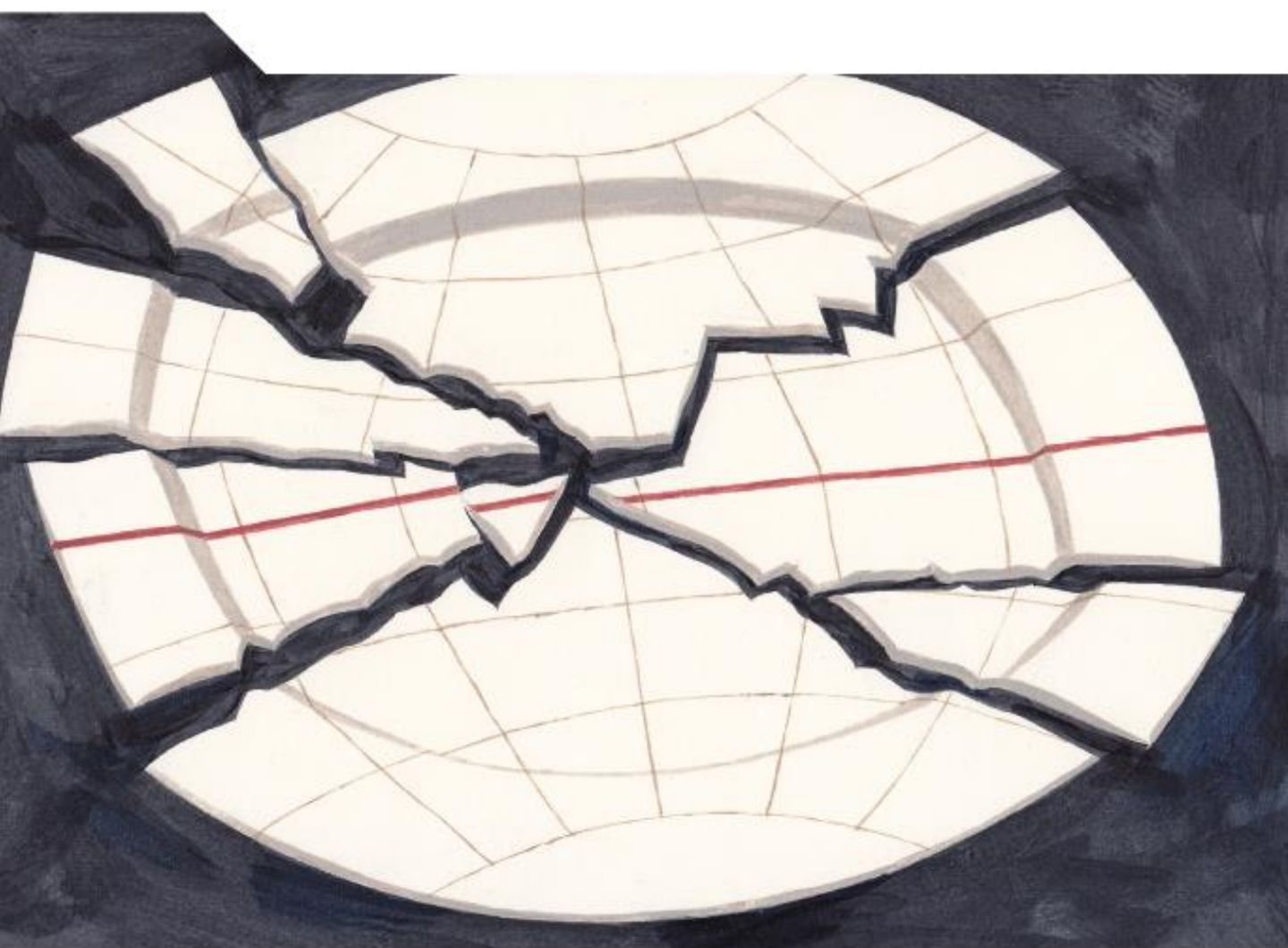




**ADOPTER UNE APPROCHE TERRITORIALE  
DANS LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ  
ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE  
L'ESSENTIEL**



## Notes

Ce document résume les résultats clés de l'étude OCDE/FAO/FENU (2016), Adopter une Approche Territoriale dans les Politiques de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, Éditions OCDE, Paris. La publication dans sa totalité est disponible <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257108-en>

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

Ce document et toute carte incluse ici ne portent pas préjugé au statut ou à la souveraineté des territoires, à la délimitation des frontières et barrières internationales et aux noms des territoires, villes ou zones.

Attributions photo:

Illustration de la couverture © Jeffrey Fisher

Table des matières © Africa Studio

Page 2: © everything possible/Shutterstock.com

Page 5: © Mathias Rosenthal /Shutterstock.com

Page 6 : © AlexLMX/Shutterstock.com

Page 6 : © sharptoyou/Shutterstock.com

Page 6 : © Kent Weakley/Shutterstock.com

Page 7 : © Philip Lange /Shutterstock.com

Page 7 : © Quick Shot/Shutterstock.com

Page 13: © szefei/Shutterstock.com

Page 13: © faithie/Shutterstock.com

# Table des matières

Introduction .....	1
L'initiative conjointe de la FAO, de l'OCDE et du FENU.....	2
Cadre conceptuel du projet conjoint FAO, OCDE, FENU.....	3
Vers une approche territoriale de la politique de SAN.....	4
Evaluation des politiques et recommandations.....	5
(1) Approches sectorielles <i>versus</i> approches multisectorielles et intégrées...6	
(2) Institutions et gouvernance multiniveaux.....	8
(3) Améliorer les systèmes d'information territoriale pour des politiques de SAN fondées sur des données factuelles.....	11
(4) Lier les politiques sociales aux politiques de croissance.....	12
Des concepts à l'action: mise en oeuvre des recommandations.....	14



# Introduction

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté en septembre 2015, rappelle, à travers un Objectif de développement durable spécifique (l'ODD2), combien il est important d'assurer la sécurité alimentaire.

**À l'échelle mondiale, la production alimentaire est suffisante pour nourrir tous les habitants de la planète.** Pourtant, environ 800 millions de personnes souffrent de la faim et de la malnutrition. Jusqu'à présent, les politiques de lutte contre la faim sont principalement fondées sur des stratégies d'assistance verticales et à court terme et qui se concentrent surtout sur l'augmentation de la production alimentaire. Ces approches n'ont eu qu'un effet modeste sur la réduction de la faim et de la malnutrition. *Nous pouvons et devons faire mieux.*

**Augmenter le revenu des populations les plus démunies est l'un des défis principaux lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle.** Ceux qui souffrent d'insécurité alimentaire ont tendance à avoir de faibles revenus, à être au chômage, à avoir un niveau d'instruction peu élevé, des problèmes de santé et carences nutritionnelles. S'intéresser aux questions de disponibilité et d'accès à la nourriture, son utilisation et sa qualité nutritionnelle est absolument crucial. *Mais toute approche sur le long-terme doit également prendre en compte les facteurs socio-économiques.* Ceci nécessite de hauts engagements politiques et l'adoption d'une approche multidimensionnelle.

**La faim et la malnutrition ont une concentration géographique évidente – qu'elle soit dans les quartiers pauvres au cœur de la ville, au sein de larges régions métropolitaines, ou au sein de communautés fermières isolées dans les régions rurales les plus reculées et où l'agriculture est de subsistance.** Au sein des pays, il existe des disparités régionales sans précédent. Par conséquent, la politique en matière d'insécurité alimentaire doit reconnaître ces différences pour pouvoir être efficace.

**Il est de plus en plus généralement admis que les approches territoriales constituent un cadre approprié pour s'attaquer aux problèmes structurels et émergents qui font obstacles à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.** La sécurité alimentaire varie non seulement par région, mais également de part la nature et magnitude des problèmes qui eux varient aussi par type de région – urbaines, rurales proche des villes et rurales reculées. Une approche territoriale permet de diversifier les sources de revenu et de réduire les risques potentiels (fluctuation des prix, changement climatique, risques environnementaux...), d'augmenter la résilience des foyers aux chocs économiques et de booster les moyens de subsistance. Ceci implique, entre autres choses, le renforcement des institutions locales et de placer celles-ci aux avant-postes de la lutte contre les problèmes d'insécurité alimentaire.

**Assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle constitue un défi mondial nécessitant une approche intersectorielle et exigeant une intense coordination entre acteurs nationaux, régionaux et locaux.** Les ressources doivent être bien ciblées et des instruments politiques variés devraient être utilisés de manière cohérente à travers différents échelons – allant des approches internationales et nationales jusqu'aux communautés. Mettre fin au cloisonnement des différentes politiques sectorielles représente donc un objectif essentiel pour dépasser les incohérences, promouvoir des synergies intersectorielles et atteindre la sécurité alimentaire. La gouvernance multiniveaux est également fondamentale à la mise en pratique efficace des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

**Table 1. Dimensions de la question de la sécurité alimentaire et nutritionnelle**

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

Source : Adapté de FAO, 2012a.

# L'initiative conjointe de la FAO, de l'OCDE et du FENU

Aborder les hauts niveaux d'insécurité alimentaire requiert l'élaboration d'approches politiques innovantes qui reconnaissent l'importance de l'aspect géographique du problème. Pour cela, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) et le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU, ou UNCDF) se sont engagés dans une initiative conjointe afin de promouvoir une approche territoriale dans les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'initiative conjointe vise à évaluer, augmenter et piloter des approches politiques et mécanismes de gouvernance novateurs afin d'améliorer la SAN dans les pays émergents et en voie de développement.

Cette étude, *Adopter une approche territoriale dans les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle*, conduite durant la période 2014-2016, présente un cadre conceptuel pour une approche territoriale dans les politiques de SAN basé sur cinq études de cas au Cambodge, en Colombie, en Côte d'Ivoire, au Maroc et au Pérou ainsi que deux ateliers tenus au Mali et au Niger. En étroite collaboration avec la FAO, le FENU et le Centre de Développement de l'OCDE, cette étude a été conduite par le Comité des Politiques de Développement Régional (RDPC) à travers son Groupe de Travail sur la Politique Rurale (WPRP), un forum unique pour les échanges et les débats internationaux. Ces études de cas ont été menées en étroite collaboration avec les gouvernements nationaux et/ou locaux.

Le cadre conceptuel et les études de cas visent à une meilleure compréhension (i) de la perspective multidimensionnelle et multisectorielle, (ii) de la dimension géographique infranationale des inégalités socio-économiques et de l'insécurité alimentaire, (iii) des interdépendances entre différents niveaux de gouvernement dans l'élaboration des politiques, (iv) des opportunités qui existent afin de promouvoir une meilleure intégration et cohérence, dans l'ensemble, avec les systèmes institutionnels en place, (v) du lien important entre le développement territorial et la sécurité alimentaire, y compris le système alimentaire local, et enfin, (vi) de l'importance de la participation sociale dans la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

## Box1. Phases of joint project

Le projet conjoint FAO, OCDE, FENU, peut apporter une aide technique, à travers une approche territoriale, aux pays en voie de développement sélectionnés et engagés dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle et d'investissement. La mise en œuvre du projet repose sur les actions principales suivantes:

- **Acquisition des connaissances.** Générer des connaissances et une meilleure compréhension concernant le potentiel que présente une approche territoriale à la question de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau national, régional et local.
- **Mise en œuvre des recommandations de politiques.** Développer une Étude Territoriale dans les Politiques de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle détaillée. Générer des informations territoriales et développer des capacités au niveau national et local afin d'aider à la formulation, au financement et à la mise en œuvre de cadres conceptuels innovants pour des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- **Diffusion et promotion.** Consolidation des résultats, échanges d'expériences, promotion de dialogues politiques parmi les décideurs politiques à tous niveaux, les organisations internationales, agences d'investissement et chercheurs sur les leçons qui ont été tirées et recommandations qui ont été faites au sujet de politiques efficaces de sécurité alimentaire et nutritionnelle, et publication finale des résultats.



# Cadre conceptuel du projet conjoint FAO OCDE FENU

Il est largement admis que les politiques sectorielles ne suffisent pas à créer, à elles seules, une voie durable pour sortir de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Des politiques intersectorielles et territorialisées visant à prendre en compte le secteur agricole en même temps que les marchés en amont et en aval et que les activités non agricoles sont susceptibles d'être plus efficaces pour améliorer les moyens de subsistance en milieu rural et la SAN.

Le Comité des Politiques de Développement Régional a développé une approche territoriale au développement régional au cours de ces 20 dernières années et a récemment lancé des *Principes pour un Investissement Public Efficace* adoptés le 12 mars 2014. Ceci est le premier instrument de l'OCDE au niveau infranational. L'OCDE, en collaboration étroite avec la FAO et le FENU, a adapté aux conditions des pays et au thème de la sécurité alimentaire et nutritionnelle le cadre conceptuel basé sur le **Nouveau Paradigme Rural de l'OCDE (NPR)** et développé en 2006. Au cours de cette dernière décennie, les politiques rurales de l'OCDE ont évolué du NPR à la **Politique Rurale 3.0** d'aujourd'hui. La Politique Rurale 3.0 met l'accent sur la mise en pratique du NPR, liant politiques rurales et urbaines, et se souciant de l'amélioration du bien-être des habitants des communautés rurales.

Des travaux récents du Centre de Développement de l'OCDE, à savoir le **"Nouveau Paradigme pour le Développement Rural au 21ème Siècle : une Trousse à Outils de Politiques pour les Pays en Voie de Développement"**, repose sur le Nouveau Paradigme Rural et propose une nouvelle trousse à outils permettant d'aborder les défis, tout en exploitant les opportunités auxquelles sont confrontées les zones rurales dans les pays en voie de développement au jour d'aujourd'hui.

## Box2. OCDE, le « nouveau » paradigme rural – une approche moderne au développement rural

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

	Ancienne approche	Nouveau paradigme
Objectifs	Péréquation	Valorisation des atouts ruraux et exploitation du potentiel rural sous-utilisé, à des fins de compétitivité
Stratégies	Approche sectorielle, ciblage de l'agriculture	Approche intégrée, ciblant différents secteurs (par ex. tourisme rural, industrie, énergies renouvelables, services)
Outils	Subventions	Investissement dans des infrastructures immatérielles et matérielles (par ex. éducation, connectivité, services)
Axe géographique	Dichotomie entre zones urbaines et rurales	Focalisation sur l'importance des liens entre zone urbaine et rurale
Acteurs	Administration nationale	Tous les niveaux d'administration, parties prenantes non gouvernementales

Source : OCDE (2006), Le nouveau paradigme rural : Politiques et gouvernance

# Vers une approche territoriale de la politique de SAN

L'amélioration de la pertinence des approches intégrées, territoriales et axées sur le lieu constitue une réponse à la reconnaissance croissante de la diversité des défis liés à la SAN et à la pauvreté au niveau mondial, national et, surtout, dans les régions. Les politiques de développement devraient mieux prendre en compte les caractéristiques hétérogènes des différents territoires et communautés. Les approches territoriales placent le fonctionnement des institutions (officielles et non officielles) au centre des initiatives de développement et exigent une participation et représentation locales fortes dans le processus politique, impliquant une importante coordination verticale et horizontale, afin de définir les priorités locales.

Il faut pour cela des réponses politiques plus intersectorielles et multidimensionnelles, en particulier dans trois domaines clés :

- Premièrement, la SAN nécessite une approche abordant le sujet de manière exhaustive et prenant compte ses quatre dimensions (disponibilité, accès, utilisation et stabilité).
- Deuxièmement, il est nécessaire d'intégrer des programmes d'action visant la compétitivité et l'inclusion sociale au niveau régional afin de cibler ces questions de la manière la plus inclusive et efficace possible
- Troisièmement, ces politiques doivent être intégrées géographiquement, permettant aux autorités infranationales d'être proactives dans la conception et l'exécution de stratégies de développement, mais sans négliger l'importance de la coordination multiniveaux et le rôle des administrations nationales.

En conséquence, le champ des stratégies contemporaines de développement économique doit dépasser la seule urbanisation et inclure le développement économique local des régions rurales, en insistant fortement sur la compréhension des interconnexions entre les régions urbaines et rurales

**Table 2. L'approche territoriale de la politique de SAN**

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

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

# Évaluation des politiques et recommandations

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

**La publication identifie quatre principaux défis pour la mise en œuvre d'une approche territoriale efficace de la SAN :**

- (i) **Améliorer stratégies et programmes au-delà de l'agriculture.** Les interventions agricoles sont certes importantes, mais pas suffisantes pour lutter de façon adéquate contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition.
- (ii) **Promouvoir des systèmes de gouvernance multiniveaux afin de renforcer la coordination verticale et horizontale.** Les études de cas démontrent qu'une absence de coordination au niveau central et des entités gouvernementales et acteurs décentralisés et de faible autorité, représentent un obstacle majeur à la mise en pratique de politiques et stratégies de SAN. **Améliorer la capacité** des acteurs au niveau local et régional est une réelle priorité puisque cela peut aider à la mise en œuvre efficace d'une politique de SAN.
- (i) **Augmenter la disponibilité à des bases de données et indicateurs à échelle locale et régionale afin de pouvoir fonder la politique de SAN sur des données factuelles.** Les études de cas révèlent une absence de données fiables sur lesquelles se reposer comme étant l'une des limitations les plus contraignantes pour le développement d'une politique efficace de SAN, particulièrement au niveau infranational. Améliorer les systèmes d'information territoriaux peut aider non seulement à l'identification d'éléments entravant la sécurité alimentaire, mais aussi à établir des domaines d'action prioritaire.
- (ii) **Lier les politiques sociales aux politiques de croissance économique.** La SAN est généralement abordée à travers des politiques et programmes d'ordre social (e.g. sécurité sociale) qui sont fondamentales en matière d'aide à la population face à l'insécurité alimentaire. Ces politiques pourraient être renforcées dans leur durabilité et produire un impact plus fort si elles étaient mieux coordonnées et intégrées aux politiques de croissance.



# (1) Approches sectorielles *versus* approches multisectorielles et intégrées

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

Au **Pérou**, les deux secteurs pouvant constituer les principaux moteurs de la croissance dans les zones rurales sont l'agriculture et l'activité minière, y compris dans les régions pauvres, telles que la région de Cajamarca. En raison de l'absence d'action publique visant à rassembler les deux secteurs dans une vision globale et intégrée pour le développement (les politiques publiques se concentrent principalement sur l'agriculture, tandis que le secteur minier est laissé aux mains du secteur privé), l'agriculture et le secteur minier se font concurrence, sapant ainsi les opportunités de développement dans les zones rurales.

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

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



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



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

Les résultats au **Mali** et au **Niger** ont confirmé la mise en pratique dans ces deux pays d'une politique de sécurité alimentaire à travers une approche sectorielle, négligeant l'opportunité d'améliorer les investissements faits en la matière et auprès d'activités qui ne soient pas liées à la ferme et pourraient générer des revenus pour les populations vulnérables (femmes et jeunes) – ces investissements pouvant avoir un impact positif sur la dimension d'accès à la SAN.



# (2) Institutions et gouvernance multiniveaux

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

## (i) Coordination entre autorités nationales et infranationales

Dans les pays étudiés dans ce rapport, certains exemples de mécanismes de coordination et d'orientations en la matière ont été dégagés concernant la coordination de politiques entre les ministères sectoriels au niveau national. Dans plusieurs cas, ces mécanismes ont pris la forme d'un conseil ou d'une commission interministériels.

Néanmoins, le rôle de ces instances est souvent vague, étant donné que la plupart d'entre elles ont été mises en place sans pouvoirs exécutifs et ne disposent pas du poids nécessaire pour influencer sur le processus d'élaboration des politiques. Par conséquent, la mise en œuvre des recommandations des instances s'est souvent appuyée sur la capacité et la volonté des différents ministères sectoriels d'appliquer des stratégies intersectorielles.

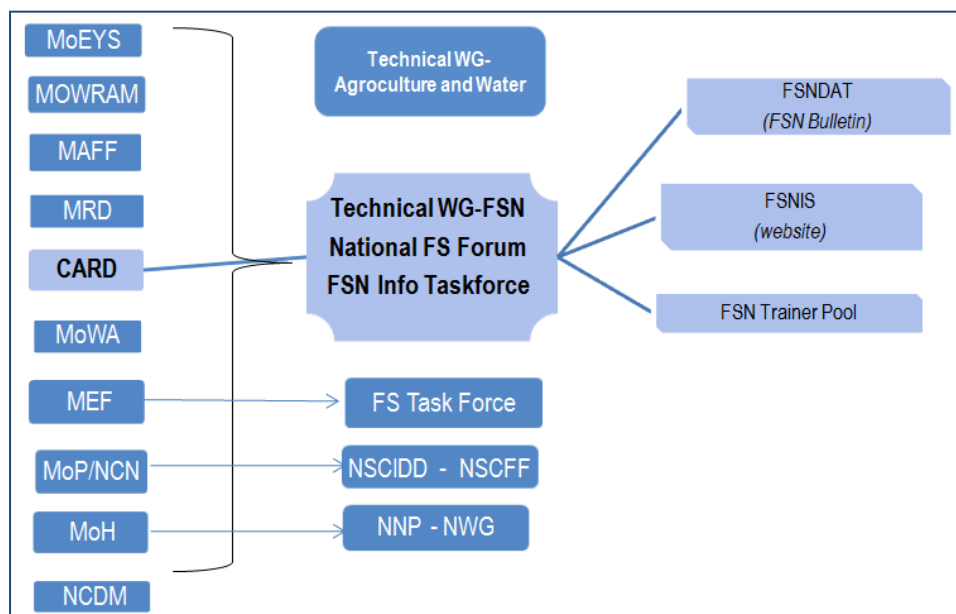
L'absence de coordination entre la définition des priorités nationales et infranationales et l'exécution des programmes constitue un autre problème. La participation d'acteurs infranationaux à la formulation des priorités nationales relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle semble rare, et la coordination entre les niveaux nationaux et infranationaux d'administration implique en général que les autorités infranationales sont chargées de la mise en œuvre des politiques nationales, mais sans la possibilité d'influer sur leur formulation.

Les capacités et les ressources disponibles au niveau infranational restent insuffisantes pour assurer l'exécution efficace d'une approche territoriale de la SAN, même lorsque des politiques et stratégies globales sont en place au niveau national.

Au **Cambodge**, le Conseil des ministères de l'Agriculture et du Développement rural (CARD) a été instauré en 2004 en vue de coordonner les politiques de SAN au niveau national, en intégrant davantage les partenaires au développement internationaux dans son groupe de travail sur la SAN et la protection sociale. Toutefois, le CARD ne

dispose pas de son propre budget pour mettre en œuvre les programmes de SAN. Cette situation, conjuguée à des ressources et des capacités limitées au niveau infranational, signifie que, pour un avenir proche, l'efficacité de la mise en œuvre reste un défi.

Figure 1. Dispositifs institutionnels pour la coordination horizontale de la SAN au Cambodge



Au **Pérou**, la Commission pour la sécurité alimentaire gère le plan pour la SAN formulé pour 2015-21, rassemblant différents secteurs politiques. La Commission est également une instance clé pour les acteurs de la SAN, à savoir plusieurs ministères, des entités techniques, des ONG et des représentants des administrations infranationales. Mais ce système a ses inconvénients en termes de coordination. En particulier, il n'offre pas le pouvoir officiel de coordonner différents ministères et différentes politiques, et pour cette raison n'a que peu d'influence directe sur la mise en œuvre des programmes de SAN du gouvernement. Ainsi, la plupart des initiatives et programmes se concentrent sur l'atténuation immédiate de la faim et ne prennent pas en compte tout l'éventail de facteurs affectant la sécurité alimentaire – malgré la définition multidimensionnelle sophistiquée intégrée dans le plan national.

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

Au **Niger**, la Haute-Commission pour l'Initiative 3N (les Nigériens Nourrissent les Nigériens) qui inclut plusieurs ministères est le cadre conceptuel de référence pour toutes les interventions en matière de SAN. L'Initiative, lancée en 2012, repose sur un haut engagement politique envers l'éradication de la faim et la garantie de conditions permettant la participation totale de la population dans le processus de prise de décision et l'amélioration de leurs revenus, y compris l'accès à la nourriture.

Aucune entité publique n'a été mise en place pour coordonner les politiques de SAN au **Maroc** et en **Côte d'Ivoire**, si bien qu'aucune stratégie unique ne s'attèle de front à tous les défis posés à la SAN.

Au **Maroc**, cette situation a entraîné une approche principalement sectorielle de la SAN dans laquelle les dimensions agricoles, sociales, sanitaires et économiques sont abordées séparément par des ministères différents, avec une interaction et une coordination très limitées. Depuis peu, le gouvernement essaye d'adopter une approche plus intégrée. Ceci inclut l'introduction d'une réforme de décentralisation ayant pour intention d'améliorer le système de gouvernance multiniveaux.

En **Côte d'Ivoire**, le développement rural en général semble relever d'une approche relativement étroite, qui se concentre essentiellement sur le développement de quelques secteurs agricoles, à savoir la production de cacao, de coton et de noix de cajou. Si l'approche vise à associer à la fois les acteurs publics et privés au sein de plateformes multipartites, seul un soutien occasionnel est fourni aux administrations locales qui s'engagent dans une approche plus globale. Le développement rural et la planification territoriale sont toujours principalement perçus comme des sous-produits de la croissance agricole. Cette non-prise en compte du caractère transversal de la SAN peut avoir des conséquences graves pour la sécurité alimentaire à long terme du pays, avec notamment une forte pression sur les ressources naturelles ainsi qu'une attention insuffisante portée aux perspectives d'emploi d'une population d'âge actif en augmentation constante.

Une coordination verticale et horizontale insuffisante représente un problème majeur pour la mise en œuvre de la politique de SAN dans la plupart des pays; ceci étant exacerbé au Niger et au Mali. En particulier, comme il fut également le cas au Cambodge, on observe une forte dépendance à l'aide externe issue de la coopération internationale ainsi qu'une forte prévalence d'approches centrées sur les projets lorsqu'il s'agit de la sécurité alimentaire.

## (ii) Le rôle des institutions infranationales

Les récentes réformes de décentralisation donnent l'occasion de faciliter le développement d'un cadre de gouvernance à plusieurs niveaux, plus appropriés que les mécanismes existants pour la mise en œuvre d'une approche territoriale de la SAN.

Cependant, la seule décentralisation ne peut être considérée comme la panacée. Il faut que des capacités et des ressources suffisantes soient en place afin que les politiques puissent être formulées efficacement, combinées et déployées au niveau local. La décentralisation induit également un risque plus élevé de manque de coordination ainsi qu'une multitude d'autres problèmes, dont un risque accru de corruption et le risque que l'élite locale accapare les bénéfices des politiques publiques. Afin d'éviter ces risques, en particulier dans les phases initiales de la décentralisation, une meilleure surveillance du processus est indispensable pour assurer la transparence totale et la gouvernance démocratique.

**Le manque de capacités et de ressources au niveau infranational semble être la source la plus courante de problèmes associés à la gouvernance multiniveaux. En outre, la participation d'acteurs infranationaux dans l'élaboration des politiques nationales – en particulier concernant la SAN – paraît rare.**

En **Colombie**, la capacité des administrations régionales à concevoir, déployer et surveiller des politiques publiques varie considérablement d'un département à l'autre, à la fois en termes financiers et institutionnels. Capacités économiques et institutionnelles vont généralement de pair. Dans des régions où les conditions économiques sont plus favorables, comme le département d'Antioquia, les autorités locales affichent une forte capacité à mettre en œuvre une politique de SAN multidimensionnelle, avec notamment des programmes d'alimentation scolaire, mais aussi un soutien direct aux petites exploitations. Ces programmes illustrent une approche territoriale plus globale de la SAN.

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

Même si le **Cambodge** a aussi donné, récemment, un fondement juridique à la décentralisation, il reste encore beaucoup à faire en termes de renforcement des capacités et d'autonomisation du niveau infranational de l'administration afin de faire face aux défis de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Un budget insuffisant et le manque de participation des acteurs locaux dans le processus d'élaboration de politiques au niveau national sont identifiés comme des problèmes majeurs. En l'état actuel des choses, il existe un important décalage entre la planification nationale et infranationale. En outre, étant donné que l'organe national de coordination pour la SAN se cantonne à la coordination horizontale au niveau national, la coordination entre les secteurs ne semble pas atteindre le niveau provincial.

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

Il est également ressorti des résultats obtenus au **Mali** et au **Niger** qu'une grande importance doit être donnée à l'amélioration des capacités des acteurs et des mécanismes de financement public et privé d'investissement dans la SAN, particulièrement au niveau local, afin de promouvoir des Systèmes Alimentaires Locaux et mettre en œuvre une approche territoriale efficace à la politique de SAN.

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

L'introduction d'une approche intégrée et territoriale pour renforcer l'efficacité des interventions face à la pauvreté rurale et à l'insécurité alimentaire nécessite de s'appuyer sur des informations, des outils et des approches permettant de décrire et d'analyser les différentes dimensions de la SAN et les atouts territoriaux afin de saisir la dynamique des territoires et ses implications pour les politiques et stratégies de SAN.

Dans plusieurs des pays ayant fait l'objet d'études de cas, les systèmes d'informations territoriales sont soit faibles soit inexistantes, et les statistiques sur la SAN sont ainsi produites de manière non systématique et non coordonnée, ce qui signifie en outre qu'il n'existe aucune continuité – ou quasiment – dans la collecte des données infranationales. Dans d'autres pays, la principale difficulté semble être, non pas la disponibilité de l'information en soi, mais l'utilisation intégrée des données territoriales pour étayer des politiques fondées sur des données factuelles.

Au **Pérou**, le rôle des statistiques pour appuyer l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles doit être renforcé, en particulier en raison de l'abondance relative des statistiques territoriales disponibles. Il faut donc une coordination améliorée à la fois de la collecte des données, mais aussi de leur utilisation.

Il semble en aller de même pour le **Maroc**, où les informations territoriales sont collectées et traitées par différentes agences gouvernementales et ministères, et prises en compte dans la plupart des programmes et initiatives. Cependant, s'agissant de l'utilisation intégrée des données entre les secteurs, il semble qu'il n'y ait pas de vision claire ni de dispositifs en place.

Le gouvernement **Colombien** s'efforce d'améliorer son système d'informations territoriales car souvent, en l'état actuel des choses, les autorités publiques ne disposent pas des informations de base concernant les communautés rurales.

Plusieurs aspects clés méritent d'être renforcés : il faut une consolidation des données de base, ainsi qu'une amélioration de la coordination et de la surveillance de la collecte de données au niveau infranational, étant donné que cette dernière est réalisée par une multitude d'acteurs dans le cadre de leurs programmes ou responsabilités de gestion.

En ce qui concerne le **Cambodge**, des efforts centralisés pour produire des statistiques sur la SAN au niveau infranational sont en cours, avec la mise en place d'une équipe spéciale Info, mais la disponibilité de données fiables au niveau infranational reste un problème majeur. Jusqu'à présent, les disparités infranationales en termes de SAN ont été estimées par la modélisation statistique, cependant elles ne fournissent pas d'informations précises au niveau provincial ou du district. En outre, les informations territoriales sont principalement produites par des organisations internationales et ont donc tendance à être axées sur un problème en particulier et liées au calendrier de leurs interventions.

#### Box3. L'importance des données and indicateurs territoriaux

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

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

**La base de données régionales de l'OCDE** offre un aperçu complet de nombreux indicateurs socio-économiques pour les pays développés au niveau infranational, disponibles pour différentes catégories de régions.

Accès à la base de données régionales : [://www.oecd.org/gov/regional-policy/regionalstatisticsandindicators.htm](http://www.oecd.org/gov/regional-policy/regionalstatisticsandindicators.htm)

# (4) Lier les politiques sociales aux politiques de croissance

## (i) Les politiques de SAN ont tendance à être déconnectées des politiques de croissance

Si elle n'est pas suffisante en soi, la croissance économique est essentielle dans la lutte contre la faim et la malnutrition. Dans toutes les études de cas, la croissance économique et la création d'emplois jouent un rôle important dans la réduction de la pauvreté et de la faim.

Malgré ces éléments, les politiques de SAN et les politiques sociales semblent déconnectées du cadre d'action publique pour stimuler la croissance et les investissements. Au moins trois facteurs semblent contribuer à cette déconnexion :

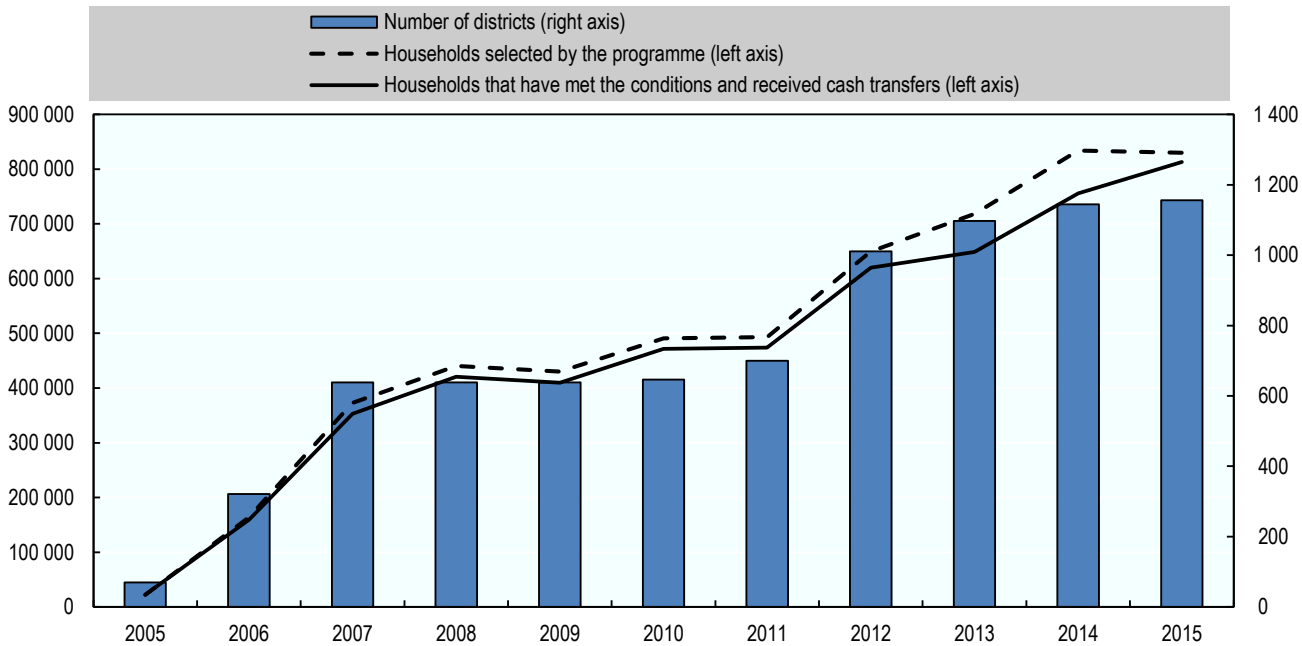
- Premièrement, les ministères en charge de la politique d'investissement (programme d'action axé sur la croissance) ne participent pas aux institutions dans lesquelles la politique sociale et/ou la politique de SAN sont conçues. Même dans les pays comme la Colombie, où le gouvernement s'attache à élaborer une stratégie pluriannuelle de développement national (Plan national de développement), le lien entre les dimensions sociales et de croissance demeure marginal.
- Deuxièmement, il existe des contraintes culturelles. Les citoyens pauvres ne sont pas considérés comme une ressource inexploitée, mais plutôt comme des personnes ayant besoin d'aide sociale. Cela peut s'expliquer par plusieurs facteurs : la manière dont sont constitués les partenaires, la formation des opérateurs et décideurs chargés des politiques de SAN et enfin, et surtout, l'ensemble des mesures et le financement mis à disposition par les organismes donateurs et les organisations internationales, qui ne sont pas conçus pour être intégrés dans les politiques nationales de croissance.
- Troisièmement, la volatilité institutionnelle nuit à la continuité de l'action publique. Des cycles politiques courts, un service civil peu développé et également parfois les priorités changeantes des acteurs internationaux peuvent contribuer au manque de cohérence dans l'élaboration des politiques au fil du temps. De plus, à l'occasion, les fonds alloués par les acteurs internationaux – ainsi que leurs programmes – peuvent contribuer à la création d'institutions *ad hoc*, souvent au niveau communautaire, qui ne se coordonnent pas avec les acteurs nationaux et peuvent constituer un élément de complexité au sein du cadre de gouvernance multiniveaux d'un pays.

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

Les informations collectées grâce aux politiques de transferts conditionnels en espèces (TCE), et aux réseaux d'institutions qui mettent en œuvre ce type de politiques, peuvent représenter un atout considérable et également favoriser des complémentarités politiques à utiliser pour guider la formulation d'une stratégie d'investissement axée sur la croissance.

Au Pérou, par exemple, le programme national Juntos fournit des transferts conditionnels en espèces à environ un million de ménages (en 2014). Ce programme est exécuté au moyen d'un mécanisme qui collecte une grande quantité d'informations concernant ces ménages et leur lieu d'habitation, et fait également participer les communautés locales pour sélectionner les bénéficiaires. Les administrations locales sont mobilisées et responsables de la prestation des services de santé et d'éducation auxquels les bénéficiaires doivent recourir afin d'être éligibles à l'obtention des transferts en espèces. Ce système a déjà atteint un certain niveau de coordination et d'intégration entre différents acteurs politiques, si bien qu'il peut être utilisé pour alimenter et orienter une politique d'investissement visant à créer des emplois dans les communautés pauvres.

**Figure 2. Districts and households enrolment in *Juntos* Programme in Peru, 2005-15**



Source: INEI (2015)

### (iii) De programmes à petite échelle vers un agenda commun à long terme

Parfois, les dimensions sociales et économiques deviennent complémentaires dans des programmes à petite échelle déployés au niveau local. Ces programmes sont en général exécutés par des administrations infranationales, des agences nationales déconcentrées ou des ONG. Les ménages pauvres obtiennent une aide et se voient octroyer une petite dotation en capital à utiliser afin de créer un revenu stable. Souvent, l'expérience accumulée lors de leur conception et de leur mise en œuvre est perdue. Ces programmes à petite échelle n'ont pas tendance à être intégrés à d'autres investissements tels que dans les domaines des infrastructures, de la prestation de services et de l'éducation. Ceci peut être en raison de la médiocrité de la gouvernance multiniveaux, ou parce que le programme est interrompu par manque de financements ou encore en raison d'un changement dans le contexte politique/institutionnel. Une approche territoriale peut aborder ces problèmes en facilitant l'intégration de ces initiatives locales dans un agenda commun coordonné par différents niveaux de gouvernement, renforçant également ainsi la capacité des communautés locales.



# Des concepts à l'action : mise en œuvre des recommandations

La publication conjointe de la FAO, de l'OCDE et du FENU valide l'efficacité de l'approche territoriale dans la lutte contre l'insécurité alimentaire. Elle apporte par ailleurs des arguments concrets en faveur de la promotion d'une approche territoriale comme moyen d'atteindre les objectifs fixés par les ODD, et le ODD2 en particulier. Comme il fut souligné dans ce rapport, tous les objectifs sont étroitement liés et leur mise en œuvre dépendra non seulement du progrès obtenu sur d'autres ODD mais aussi de cadres conceptuels cohérents. L'intégration des politiques entre elles est au cœur de l'approche territoriale.

L'analyse et les consultations des principaux acteurs nationaux et infranationaux font apparaître les domaines prioritaires qui permettront aux pays d'améliorer les niveaux de sécurité alimentaire, par le biais d'une approche territoriale. La forte participation des pays au projet et à la conférence organisée durant l'Exposition universelle de Milan en 2015 a confirmé leur vif intérêt pour cette approche innovante et leur résolution à passer à la seconde phase, centrée sur la mise en œuvre des recommandations.

Les données factuelles et les enseignements tirés de la phase de mise en œuvre nourriront et renseigneront le dialogue politique national, régional et mondial et l'intérêt croissant pour la dimension géographique de la SAN, notamment *via* les ODD, Habitat III ou CSA.

Pour plus d'informations: : <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/territorial-fsn-launch.htm>



Ce document résume les principaux constats de la publication conjointe FAO, OCDE, FENU intitulée Adopting a territorial approach to food security and nutrition policy (2016), Éditions OCDE, Paris.

Cet ouvrage peut être consulté en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257108-en>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe les publications, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Pour plus d'informations, voir [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org).