

## Congrès 2014 de l'AFEP

Session ouverte

« Économie politique de la résilience : Énième avatar du néolibéralisme ou instrument de démocratie participative ? »,

### LA RESILIENCE CONTRE LA FAIM ?

### ENJEUX D'UNE INSTITUTIONNALISATION ET PERSPECTIVES D'UNE OPERATIONNALISATION

Benoît Lallau, Maître de conférences HDR  
Clersé/Université Lille1 et Lersa/Université de Bangui

[benoit.lallau@univ-lille1.fr](mailto:benoit.lallau@univ-lille1.fr)

#### Résumé

Cette communication entend contribuer à une économie politique de la résilience, en analysant la façon dont elle est appliquée à la question de l'insécurité et des crises alimentaires. Elle est en effet désormais mobilisée par la plupart acteurs de l'urgence alimentaire, bailleurs comme praticiens, et présentée comme une notion de synthèse permettant de mieux lier urgence et développement et d'améliorer l'efficacité de l'appui. Se basant sur un tel engouement, la communication explore les conditions d'un usage acceptable de cette notion dans le domaine alimentaire. Ces conditions sont théoriques (quelle définition ?), méthodologiques (quelle mesure ?), mais aussi et surtout politiques (quel appui ?). La question de fond est alors la suivante : la résilience, alimentaire ici, peut-elle être autre chose qu'une nouvelle légitimation de l'approche libérale du développement ?

#### Mots-clés

Résilience, vulnérabilité, sécurité alimentaire, urgence, développement agricole

## Introduction

Les sciences sociales sont, on le sait, parcourues de modes. Dans le champ de l'action humanitaire et de développement, après la gouvernance, le genre, l'*empowerment*, le terme incontournable des années 2010 sera sans doute celui de résilience, entendu d'abord comme capacité à rebondir après une catastrophe, mais aussi désormais à s'y préparer et, parfois, à la prévenir. Il faut, ces dernières années, « faire de la résilience », embaucher des *resilience program managers*, construire des « plans d'action » pour la résilience, promouvoir la résilience des villes comme celle des femmes ou des enfants-soldats, etc. Un tel engouement suscite bien évidemment de nombreuses critiques, la résilience étant alors vue comme fourre-tout, instrumentalisée, dénaturée, vouée à rapidement disparaître dans les rebuts de l'histoire des concepts. D'où la question : Faut-il faire de la résilience le nouvel étalon des pratiques et politiques du développement, la nouvelle panacée humanitaire, ou faut-il s'en débarrasser au plus vite ? Cette communication n'a certes pas pour but de répondre de manière tranchée et définitive à cette question. Elle a d'autres ambitions.

La première de ces ambitions est de comprendre comment cette notion a pénétré un domaine essentiel des théoriciens et de praticiens de l'appui, la question alimentaire. Car, d'abord mobilisée dans l'analyse des « désastres », tels un tsunami, un tremblement de terre, etc., elle est maintenant sollicitée dans le cas de crises dites prolongées ou récurrentes, dont les crises alimentaires, et est présentée comme un gage pour une efficacité accrue des interventions extérieures. Mais un tel usage, devenu incontournable dans le domaine alimentaire, n'est pas, loin sans faut, exempt de risques. Telle est la deuxième ambition de cette communication : exposer et tenter de répondre aux exigences de cet usage. La première de ces exigences est conceptuelle : face au grand flou qui l'entoure, à son caractère éponge souvent dénoncé, il faut définir précisément le sens donné à la notion. Ce qui implique bien entendu d'en analyser les fondements théoriques, dans les diverses disciplines qui s'en sont emparé. La deuxième exigence est méthodologique : il ne suffit pas de la définir, il faut ensuite l'évaluer empiriquement. La troisième exigence, plus fondamentale encore, relève du politique. Il s'agit de ne pas céder au mythe du « pauvre résilient ». Un pauvre à qui il suffirait de donner un « petit coup de pouce », un micro-crédit par exemple, pour qu'il s'en sorte en dépassant sa risquophobie et en saisissant les opportunités du marché. Et pour que l'on puisse en conséquence se désengager, sans se préoccuper de ce qui le rend, structurellement, pauvre et vulnérable aux chocs alimentaires. Telle est donc la troisième ambition de cette communication : montrer qu'en tant que guide pour une politique alimentaire, la résilience est une notion à la fois nécessaire et insuffisante, et qu'elle doit être politique avant d'être technique.

Ces trois ambitions structurent le propos. Une première section est consacrée aux fondements de l'usage de la résilience, tant théoriques, à la croisée de diverses disciplines, qu'empiriques, issus des échecs répétés de la lutte contre les crises alimentaires. Une deuxième section analyse son institutionnalisation dans le champ de la sécurité alimentaire et une troisième section présente les critiques importantes que cela suscite. C'est sur la base de ces critiques qu'une quatrième et dernière section présente quelques-unes des conditions, conceptuelles, méthodologiques et politiques, pour un usage acceptable de la notion dans le domaine alimentaire. La réflexion proposée s'appuie sur un travail engagé depuis de nombreuses années sur cette notion (Lallau, 2013), notamment au sein du Laboratoire d'Economie Rurale et de Sécurité Alimentaire (LERSA) de l'Université de Bangui, et sur l'analyse de l'abondante littérature récente sur le thème, en particulier en zone sahélienne.

## LES FONDEMENTS D'UN USAGE

Si je ne souhaite pas entrer ici dans les usuelles querelles de paternité conceptuelle, il me faut bien reconnaître qu'une nouvelle fois, les économistes dont je suis s'emparent, pour le dénaturer diront nos détracteurs, d'une notion largement étudiée et théorisée dans d'autres champs disciplinaires. Elle a franchi plusieurs ponts, dont celui la séparant de la vulnérabilité, celui existant entre l'écologie et les sciences humaines et sociales, et celui existant entre les désastres naturels et ce désastre quotidien que constitue l'insécurité alimentaire. Elle est ainsi au confluent des analyses de la vulnérabilité, de celles des désastres, et de celles de la faim.

### **Au commencement était la vulnérabilité**

La résilience vient de loin. Un rapide historique de la prise en compte de la question des risques dans les sciences sociales fait ressortir une forme de glissement, du politique au technique, de la radicalité à l'apparente neutralité d'une science économique concentrée sur un sujet abstrait. La résilience peut alors être considérée comme une extension de la notion de vulnérabilité, au terme d'un processus de glissement des structures vers les individus, des pesanteurs du « système » vers les dynamiques endogènes d'un enfermement largement induit par les comportements de ces individus eux-mêmes, jusqu'aux capacités de ces derniers de se sortir d'un tel enfermement. Revenons, en quelques paragraphes, sur ce glissement.

Si le « désastre naturel » devient un sujet d'analyse en tant que tel après la seconde guerre mondiale, dans la revue américaine *Disaster Studies* par exemple, mais ce n'est que dans les années 70 que la notion de vulnérabilité apparaît, portée par de nombreux travaux de géographes. A rebours des approches aléas-centrées, il s'agit fondamentalement d'insister sur les conditions qui font d'un aléa naturel une catastrophe. Ces conditions sont ancrées dans l'histoire politique, économique et sociale, une histoire qui peut être faite de dominations et d'oppressions. Revet (2011) montre ainsi l'orientation radicale pris dans l'usage de la vulnérabilité, notamment dans l'analyse des sécheresses sahéliennes ; des sécheresses analysées comme révélateurs de situations de domination, de trajectoires historiques de dépendance, des déstructurations causées par l'entrée dans le système capitaliste, en France (Copans, 1975), mais aussi aux USA (Wisner & al., 1977). Bien que ne s'inscrivant pas dans une perspective structuraliste, les premiers travaux d'Amartya Sen, dans *Poverly and Famines* (1981), ont aussi cet intérêt de montrer l'importance de l'accessibilité. Il faut certes que la nourriture soit disponible (produite par le ménage ou offerte sur le marché). Mais, même si l'offre existe, il faut que les ménages puissent y accéder à un prix compatible avec leurs revenus monétaires. On aborde donc la question de la capacité des ménages à dégager des ressources et des revenus suffisants, mais aussi de leurs droits à l'échange, liés certes à une dimension strictement productive, mais aussi des facteurs d'ordre institutionnel. On retrouve là une dimension politique, l'affamé étant aussi, souvent, le marginal.

Les années 80 et 90 ont ensuite été les décennies du « risque », de la « société du risque » décrite par Ulrich Beck (1992) comme une société produisant ses propres maux, les causes des catastrophes étant à rechercher au sein des sociétés qui les produisent. La décennie 1990, décrétée décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles marque un certain retour d'une approche plutôt techniciste et moins politique, fondée sur l'importance de la technologie et de l'éducation des populations aux « bonnes pratiques », mais la vulnérabilité est demeurée une thématique majeure. Parmi les modèles macrosociaux centrés sur la vulnérabilité les plus mobilisés, on trouve l'approche "PAR" (*Pressure And Release*),

développée par Blaikie & al. (1994). Ce modèle hiérarchise les facteurs responsables de la vulnérabilité, depuis les causes lointaines jusqu'aux conditions les plus immédiates, et c'est la rencontre avec un aléa climatique, économique ou encore politique qui provoque alors la crise. Ce modèle, très mobilisé, permet donc de retracer les liens entre l'impact de l'aléa sur les personnes et les facteurs et les processus sociaux qui génèrent leur vulnérabilité, et présente les désastres comme l'intersection de ces deux forces.

Cette ambition de radicalité, ou tout au moins d'une vision macrosociale, s'est largement estompée durant les années 2000, alors que les économistes s'emparaient de la notion de vulnérabilité, en l'abordant essentiellement dans une perspective microéconomique, comme extension en dynamique des analyses de la pauvreté (Lallau, 2008). Dominant alors des approches en termes de trappes, les individus restant bloqués, souvent du fait même de leurs attitudes face aux risques, en-dessous des seuils de pauvreté (Dercon, 2005). Ce n'est toutefois pas dans le corpus néo-classique, mais plutôt dans l'approche des capacités que l'on peut trouver les premiers usages, par les économistes, de la résilience. En se centrant sur sa capacité d'action face aux risques plutôt que sur sa vulnérabilité, certains tenants de l'approche définissent ainsi l'individu résilient : « un individu conscient des risques qu'il encourt et de ses possibilités d'agir sur ses potentialités dans le cadre de stratégies préventives et offensives », pose ainsi Rousseau (2005, 151-152).

La résilience peut donc être vue comme le point d'arrivée d'un glissement analytique : après la vulnérabilité comme produit des structures économiques et sociales, après la vulnérabilité comme manifestation – pour partie au moins – endogène de la pauvreté, voici donc la résilience, comme capacité, là aussi largement endogène, à sortir de cette pauvreté.

### **La prise en charge du désastre**

La résilience vient aussi de l'intérêt croissant accordé aux « désastres » dans les discours et les pratiques des institutions internationales, ce que montre très bien Revet (2009 ; 2011). Dès les années 70, une approche techniciste est développée, en contrepoint des analyses, plus politiques on l'a vu, de la vulnérabilité. Elle passe en particulier par la création en 1971 d'une agence onusienne, l'UNDRO, *United Nations Disaster Relief Organization*, chargée de coordonner les activités de secours. Jugée peu efficace dans sa gestion des crises humanitaires, elle sera remplacée durant les années 90 par une Direction des Affaires Humanitaires, puis en 1998 par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Ce bureau est connu partout par son acronyme anglais, OCHA, comme fer de lance de l'intervention de l'ONU dans les catastrophes de toutes natures. Le deuxième acteur majeur de la réponse aux crises humanitaires est européen, il s'agit de la Direction générale de l'aide humanitaire, là aussi connue par son acronyme anglais ECHO, depuis 1992. Par ailleurs, toutes les principales coopérations nationales, comme toutes les organisations onusiennes d'envergure, ont une activité « désastres ». La Banque Mondiale se positionne ainsi comme bailleur de fonds majeur de la gestion des catastrophes, avec la *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* (GFDRR) depuis 2006. De multiples opérateurs ont donc entrepris de prendre en charge les désastres, à tel point qu'il est apparu nécessaire aux Nations Unies de mieux les coordonner, par la recherche d'une vision partagée. Ce discours fédérateur est porté, depuis décembre 1999, par le bureau de l'UNISDR (*United Nations International Strategy for Disaster Reduction*).

Si la décennie 1990 avait été déclarée « décennie internationale de lutte contre les désastres naturels », c'est durant la décennie suivante que le « désastre » est réellement monté en puissance dans la rhétorique des organisations internationales. Pourquoi une telle montée en puissance ? Sans doute du fait des catastrophes qui se succèdent et marquent les dirigeants et les populations : Le Tsunami asiatique en décembre 2004, l'ouragan Katrina en août 2005, puis le tremblement de terre en Haïti en décembre 2010. Sans doute aussi du fait d'une « catastrophe » qui semble devenir inéluctable, celle du changement climatique, et la multiplication des événements climatiques extrêmes qu'elle devrait induire. L'horizon catastrophique se généralise donc, comme le souligne Revet, et l'idée de vulnérabilité fait un retour en force, après deux décennies de relatif optimisme dans une capacité techniciste à affronter les risques, mais sans retrouver sa radicalité des années 70. Cette montée en puissance débute avec le rapport *Living with Risk* de l'UNISDR (2002). Un rapport qui insiste sur les besoins urgents d'action concertée, en suite à des « siècles de gestion inefficace et de passivité fataliste face aux caprices de la nature ». Propos outrancier, tant on sait que de nombreuses sociétés, paysannes et pastorales sahéennes par exemple, se sont toujours organisées de manière à faire face à ces « caprices » (Mortimore, 1989 ; Bankoff, 2009), mais propos se voulant avant tout mobilisateur.

Elle se concrétise dans le Cadre d'Action de Hyogo 2005-2015, « pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes » (UNISDR, 2005), un cadre adopté par 168 pays, et qui prétend instiller une nouvelle « culture », ce qu'exprime sa troisième priorité d'action : « utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux ». Deux notions s'imposent donc dans cette « culture », celle de sécurité, qui est déjà largement abordée dans l'approche du développement humain et donc de la sécurité humaine, véhiculée par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) ; et celle de résilience.

#### La définition de la résilience de l'UNISDR

La résilience est l'aptitude d'un système, d'une collectivité ou d'une société potentiellement exposé à des aléas à s'adapter, en opposant une résistance ou en se modifiant, afin de parvenir ou de continuer à fonctionner convenablement, avec des structures acceptables. La résilience d'un système social est déterminée par la capacité de ce système à s'organiser de façon à être davantage à même de tirer les enseignements des catastrophes passées pour mieux se protéger et à réduire plus efficacement les risques (UNISDR, 2005).

Les deux dimensions clés de cette résilience sont donc la préparation et la capacité de réponse. La préparation implique d'une part une meilleure prévision des aléas naturels et climatiques, souvent inéluctables, et d'autre part la prévention, notamment par la formation des « communautés » aux risques qu'elles encourent, par une meilleure éducation des leaders locaux, par la planification urbaine, par les systèmes d'alertes précoce, etc. La capacité de réponse passe par la préparation à l'intervention en cas d'évènement catastrophique, par le biais de formations du personnel d'urgence, d'une meilleure coordination entre civils et militaires, d'exercices de simulation et d'évacuation, de stockages préventifs.

Deux échelles émergent particulièrement, celle de communauté et celle de la ville. La perspective du *Community-based disaster risk reduction* (CBDRR) est au cœur des approches onusiennes, comme de celles de nombreuses ONG, affirmant que les « bonnes pratiques » de réduction des risques de catastrophes doivent davantage impliquer les communautés

concernées. On tente alors de rechercher et/ou susciter la communauté/collectivité résiliente, dont on a préalablement défini les contours (Twigg, 2009) : une communauté ayant de bons leaders, fière d'elle-même, éduquée, consciente des risques encourus et se préparant à les affronter, diversifiée, etc... Cela peut vite s'apparenter à une « liste à la Prévert », régulièrement complétée. Ainsi, une communauté résiliente est aussi, en suite à l'*International Day for Disaster Reduction* (annuellement organisé par l'UNISDR) de 2012, une *gender-sensitive community*, ou encore, après celle de 2013, une *disability-inclusive community*...

Cette approche « boîte à outils » se retrouve aussi dans l'approche « *Making cities resilient* » développée par les Nations Unies à partir de 2010. Les caractéristiques de la ville résiliente sont celle d'une ville bien gérée, bien préparée, solidaire, tirant les leçons des crises passées (*rebuild better*). On trouve là toute l'ambivalence de cette approche, tant à l'échelle d'une communauté qu'à celle d'une ville, mettant l'une et l'autre face à leurs responsabilités, et conduisant à une nouvelle forme d'injonction (cf. infra) : à vous d'être résilientes ! Une telle injonction n'est toutefois pas assortie de sanctions, et le cadre d'action est aussi largement critiqué pour son manque d'application, son absence de caractère contraignant. Au moment où sont écrites ces lignes, nous sommes déjà dans la préparation du « post Hyogo, dont les principes devront être adoptés lors de la conférence mondiale sur la réduction des catastrophes au Japon en 2015. Ils devront mieux faire le lien, nous-dit-on, entre les désastres et les autres domaines de l'intervention humanitaire et de développement (Mitchell & Wilkinson, 2012), notamment celui de la lutte contre la faim.

### **A la recherche du bon modèle de lutte contre la faim**

Car la résilience se place aussi au terme d'une longue réflexion sur la lutte contre la faim, et sur ces échecs (Inter-réseaux, 2013a). Jusqu'au début des années 70, l'optimisme prévaut, l'idée dominante est que la faim pourra être résorbée grâce à la croissance et à la diffusion du progrès agricole et donc des volumes produits. Les crises sahéliennes vont rapidement démentir cette idée. Et le virage libéral des années 80, conduisant aux plans d'ajustement structurel, va ôter aux Etats une bonne partie de leurs moyens d'action, les mettant en incapacité à la fois de mener des politiques ambitieuses de développement agricole et de répondre aux crises alimentaires. Sur ce second aspect, ils sont alors relayés par les humanitaires (Systèmes des Nations Unies, Union Européenne, organisations non gouvernementales). Tandis que le premier aspect, celui du développement, est largement délaissé par les bailleurs non urgentistes, comme la Banque Mondiale, et ce jusqu'à la fin des années 2000 et l'édition 2009 du Rapport sur le Développement dans le Monde, timide *mea culpa* (World Bank, 2008). La dichotomie est alors très claire, sur le plan des institutions (Echo vs Devco pour l'union Européenne, OCHA et Programme Alimentaire Mondial vs PNUD et FAO pour les Nations Unies) et donc des financements, entre l'urgence, consacrée à la résorption des crises alimentaires, et le développement, censé les prévenir. La répétition et la gravité des épisodes de crises vont progressivement remettre en cause cette structuration, conduisant à la recherche d'un autre modèle de lutte contre la faim. Quatre éléments de débat vont progressivement émerger.

En premier lieu, sont mises en évidence les limites de politiques de sécurité alimentaire trop orientées vers la production agricole, fondées sur l'idée que la faim serait liée d'abord à une production alimentaire insuffisante. Car elles méconnaissent le fait que les épisodes de faim sont aussi dus à des variations « anormales » des prix, consubstantielles à tout marché agricole non régulé (De Schutter, 2010). Car elles sous-estiment aussi le fait que beaucoup de ménages

ruraux ne disposent plus des moyens de production (terres, bétail, équipements) qui leur permettraient de saisir les opportunités issues des aides publiques ou non gouvernementales et ainsi d'accroître leur production. Enfin, car elles négligent la question de l'accessibilité de l'alimentation, greniers pleins et ventres vides pouvant coexister. C'est là un apport important des premiers travaux d'Amartya Sen (1981) que d'avoir mis l'accent sur la question de l'accessibilité, on l'a dit.

En deuxième lieu, la récurrence et la complexité des crises alimentaires va induire la nécessité de dépasser l'usuel clivage « urgence-développement ». Des tentatives pour un tel dépassement ne sont pas récentes. Elles se retrouvent dès les années 1990 dans l'approche dite LRRD (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*), suscitée par différents bailleurs dont l'Union Européenne, afin de rapprocher action d'urgence et politiques structurelles. Elles s'inscrivent aussi dans la démarche du relèvement précoce (*early recovery*), promue par le PNUD depuis la réforme humanitaire de 2005. Ce relèvement précoce doit être une étape transitoire entre l'anormalité de la crise et la normalité du développement : “*Early recovery is a multidimensional process of recovery that begins in a humanitarian setting. It is an integrated and coordinated approach, using humanitarian mechanisms, to gradually turn the dividends of humanitarian action into sustainable crisis recovery, resilience building and development opportunities*” (site du PNUD). Ces tentatives sont encore au cœur de la *twin track approach* de la FAO, développée durant les années 2000 (Pingali & al., 2005 ; Alinovi & al., 2008), dans le but précisément de mieux mettre en cohérence l'aide alimentaire d'urgence et la réduction durable de l'insécurité alimentaire, en développant des programmes soulageant les besoins des plus vulnérables tout en investissant dans les activités productives à long terme. Elles apparaissent enfin dans les analyses des « crises prolongées » diffusées en particulier par la FAO ces dernières années (Maxwell & al, 2010 ; Levine, 2012). En situation de crise prolongée, lorsque le choc devient en quelque sorte permanent, urgence, relèvement et développement se brouillent, il n'y a plus de distinction claire entre crise et normalité.

Le troisième élément de contexte qui va favoriser l'émergence de la résilience, tient dans les « stratégies de réduction de la pauvreté », qui deviennent la nouvelle référence des développeurs au tout début des années 2000 (Cling & al. 2003). Les Objectifs du Millénaire du Développement (OMD) orientent ces stratégies, et mettent en avant la multidimensionnalité de la pauvreté, la faim ne pouvant pas être dissociée d'autres caractéristiques de la vie d'un pauvre. L'objectif de lutter de manière plus affirmée contre l'insécurité alimentaire devient toutefois central en suite au « choc alimentaire » de 2007-2008. Mais il est peu de place pour quelque radicalité dans cette lutte, car les approches privilégiées par la Banque Mondiale sont celles d'un *empowerment* des pauvres, c'est-à-dire d'une stimulation de leurs capacités à s'intégrer aux marchés. Il y a là un terrain plus que favorable pour la montée en puissance de l'idée de résilience.

Il est un quatrième et dernier élément important de contexte qui va favoriser l'essor de la résilience. Dans une situation de contraction de l'aide, en suite aux crises financières et économiques de la fin des années 2000 et aux difficultés budgétaires publiques qui s'en sont suivies, le « bon » modèle de lutte contre la faim est désormais, en priorité, celui qui accroît la rentabilité des dollars engagés (*value for money*). L'amélioration du ratio coûts-bénéfices devient un thème majeur des débats sur l'aide, notamment dans le cadre des « forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide » de l'OCDE. La résilience, qui se fonde par définition sur les capacités d'action locales et sur l'action préventive plutôt que réactive, va rencontrer dans ces forums un écho croissant, en particulier lors du quatrième d'entre eux en 2011, du fait

notamment d'un activisme très important du DFID (*Department For International Development*) britannique. Elle vient à l'appui de son « *3 E framework* », E comme *Economy* (rationaliser les achats), E comme *Efficiency* (accroître les réalisations), E comme *Effectiveness* (améliorer leurs résultats).

## **LA RÉSILIENCE, L'ARME ULTIME CONTRE LA FAIM ?**

La résilience s'institutionnalise dans le champ de l'insécurité alimentaire. Autrement dit, elle a désormais dépassé le stade de la réflexion académique, et les prescripteurs (i.e. les bailleurs !) de l'action l'humanitaire et de développement s'en sont emparé, en faisant un élément central de leur rhétorique, de leurs évaluations, et donc de leurs financements. La résilience s'impose ainsi à tous, comme arme ultime contre la faim. Ultime, car elle est présentée comme -enfin !- la bonne approche pour éradiquer la faim. Ultime aussi, car elle doit s'appuyer sur les capacités locales, et permettre non seulement une meilleure rentabilité de l'aide mais aussi à terme son désengagement. Et ce même dans les zones les plus exposées à la faim et aux autres « désastres », telle la bande sahélienne.

### **La résilience comme intégration**

La notion d'intégration est consubstantielle de celle de résilience, tout au moins de l'usage qui va en être fait dans le champ de l'action humanitaire, l'intégration étant le moyen opérationnel de la fin que constitue cette résilience. Cela s'analyse à au moins deux niveaux liés, celui des dispositifs institutionnels et celui des horizons temporels de l'action.

Ainsi la résilience s'appuie sur la mise en relation de trois champs usuels de l'aide, la prévention des catastrophes naturelles (*Disaster Risk Reduction*, ou DRR), les stratégies d'adaptation au changement climatique (*Climate Change Adaptation*, ou CCA) et la réduction de la pauvreté (*Poverty Reduction* ou PR), des champs jusqu'alors trop, et très artificiellement, cloisonnés. Ce que soulignent très bien Grünewald et Warner (2012, 1) : « Au lieu de considérer que le changement climatique, les catastrophes naturelles et la pauvreté sont des problèmes indépendants, la prise en compte de ces trois domaines peut en théorie contribuer à relever les défis liés au risque et au changement, ayant un impact direct sur la vie et le travail des populations locales ». Un tel décloisonnement peut permettre de mieux correspondre aux situations des populations, qui vivent et agissent dans un environnement constitué de risques de diverses natures, qui peuvent être affectées par différents chocs sur une même période de temps. Il passe par une meilleure coordination entre les organisations travaillant dans une même zone, et doit ainsi conduire, n'oublions pas ce point essentiel, à une meilleure rentabilité des actions entreprises. Il est vrai qu'il est des synergies évidentes, que ne permettent pas toujours de réaliser les dispositifs usuels, leur rigidité, et le caractère très artificiel de leurs frontières. Ainsi, nombre de projets de gestion de l'eau peuvent ressortir à la fois de la réduction des risques de désastres, de l'adaptation au changement climatique et de la lutte contre la pauvreté et la faim, et concernent différentes catégories techniques usuelles de l'appui extérieur. Une catégorisation que l'on retrouve généralement dans les « Clusters » promus par les Nations Unis, visant à réunir l'ensemble des acteurs humanitaires d'un pays par grands domaines, tels la sécurité alimentaire, le relèvement précoce, la santé, l'assainissement et l'hygiène, etc. Une catégorisation « en silos » que l'approche de la résilience tendrait ainsi à bousculer.

La résilience pourrait dans cette perspective constituer le lien entre les deux initiatives « post » de cette moitié des années 2000, le « post OMD » et le « post Hyogo », tous deux annoncés pour 2015. Du côté des OMD, Les « personnalités de haut niveau » (sic) sollicitées par les Nations-Unies ont proposé d'inclure la résilience aux catastrophes naturelles comme cible permettant de mettre fin à la pauvreté (Nations Unies, 2013). Du côté du Cadre d'Action de Hyogo 2 (CAH2), en suite notamment aux prévisions de plus en plus alarmistes du GIEC, les débats portent sur les moyens de renforcer le management des risques de désastres, en intégrant davantage ces risques dans les politiques de développement. Il s'agit en quelque sorte de promouvoir la recherche d'un « développement non vulnérable », tel que défini dès 1998 par McEntire : "*invulnerable development is development pursued in such a manner as to address vulnerabilities, and thereby decrease the probability that social, political and economic progress will be set back by disaster*" (Mc Entire, 1998, 216).

En second lieu, intégrer c'est mieux coordonner les actions de différents acteurs et institutions sur un même pas de temps, mais aussi les coordonner dans le temps, c'est-à-dire ici mieux relier les différents horizons de l'action contre la faim. Ceci n'est certes pas nouveau on l'a vu (LRRD, *twin track*, etc.), mais prend une ampleur nouvelle avec la montée en puissance de la résilience, et l'extension de son périmètre. Car, faisant initialement référence à la capacité de se rétablir et de rebondir, dans la lignée des approches « physiques » du concept, la résilience a de plus en plus été considérée comme capacité d'apprendre et de s'adapter (en particulier dans les contextes de crise prolongée), puis désormais comme capacité à anticiper et prévenir, grâce en particulier aux systèmes d'alerte précoce (encadré). Du rebond, on passe donc à l'adaptation, voire à l'évitement, faisant de la résilience la notion intégratrice par excellence.

#### Les systèmes d'alerte précoce'

Les systèmes de l'alerte précoce constituent un outil majeur d'anticipation des crises alimentaires. Développés depuis les « premières » grandes famines sahéliennes et de la Corne, dans les années 1970, ils sont désormais revisités à l'aune de l'approche d'une résilience comme capacité à prévenir. Ils sont fondés sur le développement d'indicateurs visant à prédire la survenue d'une crise (statistiques de production, de marchés, agroclimatiques, etc.). Ils donnent lieu à des classifications normalisées, compréhensibles par l'ensemble des acteurs humanitaires, telle l'IPC (*Integrated Food Insecurity Phase Classification* ou Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire). L'IPC doit permettre, en agrégeant des données diverses, de classer la sévérité et la magnitude de l'insécurité alimentaire et de la rendre comparable d'une période à une autre, d'une région à une autre (<http://www.ipcinfo.org>). Dans l'approche proposée, l'insécurité alimentaire aigüe est classifiée en cinq phases, avec un code couleur : Nulle/Minimale ; Sous pression ; Crise ; Urgence ; Famine/Catastrophe humanitaire. Et deux périodes sont considérées : la situation existant au moment où l'analyse est menée à bien, conduisant à des préconisations d'action urgente ; et une projection future, permettant d'insister sur les stratégies d'évitement à plus long terme.

Une telle ambition d'intégration n'est pas sans risque ni difficulté, on le verra plus loin. Peu de considération va toutefois être accordée à ces risques et difficultés, dans l'engouement dont va peu à peu jouir la résilience.

## Et tous s'emparèrent de la résilience

La résilience, désormais considéré comme concept « bon à tout faire », connaît un véritable engouement. Cet engouement n'a toutefois pas été général et immédiat. On peut distinguer, trop sommairement sans doute, trois grands temps. Le premier temps est celui de sa pénétration dans le monde anglo-saxon de l'aide ; le deuxième est celui de sa diffusion au sein de l'Union Européenne ; le troisième temps est celui de sa généralisation, tant à l'ensemble des bailleurs onusiens et nationaux que, par ricochet, aux ONG ; il est aussi celui de la coordination des efforts en vue de son opérationnalisation (cf. infra).

### Quatre définitions institutionnelles de la résilience

DFID: "Disaster Resilience is the ability of countries, communities and households to manage change, by maintaining or transforming living standards in the face of shocks or stresses - such as earthquakes, drought or violent conflict – without compromising their long-term prospects" (DFID, 2011).

USAID: "Resilience is the ability of people, households, communities, countries, and systems to mitigate, adapt to, and recover from shocks and stresses in a manner that reduces chronic vulnerability and facilitates inclusive growth." (USAID, 2012).

UE : « La résilience est la capacité d'une personne physique, d'un ménage, d'une communauté, d'un pays ou d'une région à résister, à s'adapter et à se remettre rapidement à la suite de tensions et de chocs, tels que des sécheresses, des violences, des conflits ou encore des catastrophes naturelles (EU, 2012).

FAO: "Resilience is the ability to prevent disasters and crises or to anticipate, absorb, accommodate or recover from those that impact nutrition, agriculture, food security and food safety (and related public health risks) in a timely, efficient and sustainable manner. This includes protecting, restoring and improving structures and functions of food and agricultural systems under threat" (FAO, 2011).

L'engouement, donc, va largement être impulsé par les bailleurs du monde anglophone, le DFID britannique et l'USAID en tête. Le DFID, en suite à l'évaluation de son aide humanitaire en 2008, fait de la résilience la notion phare de sa stratégie d'intervention, sous l'impulsion de son département « Conflit et Sécurité ». Il s'impose l'objectif d'inclure une dimension résilience dans tous ses programmes pour 2015. Par exemple, le programme BRACED (*Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disasters*) finance uniquement des projets estampillés résilience. Il reste dominé par une approche « désastres », ce qui est moins le cas de l'USAID, qui se concentre davantage sur les crises prolongées ou récurrentes. Et qui se veut à la pointe de l'intégration, en développant la démarche la planification conjointe. La *Joint Planification Cell* est composée d'experts en matière d'agriculture, de changement climatique, d'alimentation, de santé et de sécurité alimentaire, ayant pour mission d'élaborer des plans d'action communs, de décloisonner les secteurs et les temporalités de l'action en faveur des plus vulnérables.

L'engouement va s'étendre ensuite, grâce à un activisme très marqué du DFID, dans les couloirs de l'Union Européenne. Cela aboutit à la formulation fin 2012 d'une approche européenne de la résilience (EU, 2012), puis à un Plan d'action au début de 2013 (EU, 2013), documents qui posent la doctrine communautaire en la matière. Cette doctrine énonce dix mesures devant permettre, d'ici 2020, de renforcer la résilience et de réduire la vulnérabilité

des personnes les plus fragiles de la planète. Ces mesures sont peu surprenantes, croisant le soutien aux stratégies nationales de résilience et la mise en place d'approches dites innovantes en matière de gestion des risques, c'est-à-dire faisant davantage appel au secteur privé (assurances). Si les complexités européennes vont faire obstacle à la création de cellules de planification intégrée pro résilience, associant mieux Echo et Devco, cette doctrine va trouver à s'appliquer dans l'initiative AGIR au Sahel (cf. infra).

L'engouement américain et britannique va aussi se diffuser au sein du système onusien. Logiquement certes, mais pas aussi facilement que l'on aurait pu s'y attendre. Du côté du PNUD, les réticences proviennent du fait que la résilience vient concurrencer l'autre concept intégrateur, porté par le PNUD (plus précisément son *Bureau for Crisis Prevention and Recovery*), celui de *early recovery* (Meritens, 2014). Après le « on a déjà tout ce qu'il faut » du PNUD, on trouve le « ce n'est pas de l'économie » de la Banque Mondiale. Une Banque peu encline, comme pour les *capabilities* de Sen auparavant, à intégrer à son corpus analytique ce concept aux contours fuyants, non issu de l'orthodoxie économique. Les deux institutions ont fini par s'y résoudre, la résilience étant au cœur de leurs dernières livraisons, le Rapport 2014 sur le Développement dans le Monde (World Bank, 2013), et le Rapport 2014 sur le Développement Humain (PNUD, à paraître). Enfin, sur la base de son approche *twin track*, la FAO se penche elle plus spécifiquement sur la résilience des systèmes alimentaires, en fait un élément majeur de sa stratégie, et se saisit ainsi de l'opportunité qui lui est offerte de réclamer davantage de moyens pour le développement agricole, et donc pour son action (FAO, 2013).

A partir du moment où l'ensemble des bailleurs sont peu ou prou convertis à la résilience, celle-ci se diffuse aussi tout naturellement au sein des ONGs, tantôt par conviction, tantôt par obligation. Du côté des convaincues, on trouve est d'abord les grosses structures nord-américaines et britanniques, telles Care (2009), World Vision, Save The Children (Gubbels, 2012), Mercy Corps, Red Cross (IFRC, 2012), etc. Convaincues ou non, toutes les ONGs, limitées en fonds propres et donc très dépendantes des financements des bailleurs, intègrent désormais la résilience dans leurs *concepts notes*, dans leurs fiches de postes. Dans les évaluations, la résilience intègre sans peine le cadre d'analyse des *livelihoods*, généralement privilégié par les humanitaires (encadré).

#### Le cadre d'analyse des *livelihoods*

La résilience va sans peine s'intégrer aux cadres analytiques privilégiés par les humanitaires, tels celui des *livelihoods* (ou moyens d'existence) qui s'attache à comprendre comme les ménages développent (ou pas) leurs moyens et partant leurs conditions d'existence. Les moyens d'existence sont ainsi définis : "*A livelihood comprises the capabilities, assets (stores, resources, claims and access) and activities required for a means of living*" (Chambers et Conway, 1991, 6) ; ils sont considérés comme durables lorsque les systèmes d'activités permettent d'assurer les différentes dimensions de la durabilité (économique, sociale et environnementale) et de limiter la vulnérabilité des ménages. Cette approche inspire largement l'analyse économique du ménage (*Household Economy Analysis*, ou HEA), très usitée par les humanitaires lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact d'un choc, les appuis nécessaires, et l'efficacité de ces derniers (Boudreau & al, 2008). La résilience est désormais une notion centrale de cette HEA, qui démontre ainsi sa capacité à s'adapter aux attentes des bailleurs.

Des initiatives collectives se mettent en place, telle ACCRA (Africa Climate Change Resilience Alliance), un Consortium d'ONG (Oxfam GB, Overseas Development Institute, Save the Children, CARE international, World Vision International), qui se fonde sur la recherche des capacités adaptatives des communautés locales.

### **L'Afrique Sahélienne, zone d'expérimentation de la résilience**

La résilience étant conçue comme outil d'intégration de la lutte contre la pauvreté, l'adaptation climatique, et la préparation aux désastres, les régions du Monde concentrant ces différents maux constituent des zones d'expérimentation prioritaires pour les politiques et les programmes s'en réclamant. Parmi celles-ci, on trouve les zones littorales vulnérables de l'Asie du Sud, les pays de la Corne de l'Afrique, ou encore la frange sahéenne de l'Afrique Sub-Saharienne. Cette dernière cumule ainsi ces dernières années de nombreuses déclarations et initiatives fondées sur la résilience, du fait de la crise alimentaire prolongée qu'on y observe (Gubbels, 2011 ; Hesse & al., 2013).

La principale de ces initiatives me semble être AGIR, l'Alliance Globale pour l'Initiative Résilience. AGIR a émergé suite à une consultation organisée en juin 2012 par l'Union Européenne sur les crises alimentaires sahéennes. Elle a abouti en avril 2013 à une « feuille de route régionale » (AGIR, 2013), devant être déclinée aux niveaux nationaux à la fin de 2013 et au début de 2014. Elle est le pendant sahéen d'une autre initiative lancée pour la corne de l'Afrique, SHARE (*Supporting the Horn of Africa's Resilience*). La volonté est clairement d'aborder, dans une même démarche, les causes conjoncturelles et chroniques des crises alimentaires et nutritionnelles, ce qui passe par un appui à l'accroissement des revenus, à l'accès aux infrastructures et aux services sociaux de base, à la capitalisation, etc. « Sur le long terme, le développement est le facteur de renforcement de la résilience le plus efficace pour les plus vulnérables », affirme ainsi Kristalina Georgieva, Commissaire européen à l'aide humanitaire dans un [discours](#) sur le Sahel en 2012.

#### Les points clés d'AGIR

*Les quatre piliers :*

Pilier 1 : Améliorer la protection sociale des communautés et ménages vulnérables pour une sécurisation de leurs moyens d'existence.

Pilier 2: Renforcer la nutrition des ménages vulnérables.

Pilier 3 : Améliorer durablement la productivité agricole et alimentaire, les revenus des plus vulnérables et leur accès aux aliments.

Pilier 4 : Renforcer la gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

*Les populations cibles, c'est-à-dire les « ménages vulnérables », sont de trois types : les agriculteurs familiaux ; les agro-pasteurs, pasteurs et pêcheurs artisanaux ; et les travailleurs pauvres de l'économie informelle.*

Cette volonté d'associer court terme et long terme, urgence et développement, est caractéristique de toutes les initiatives récemment lancées au Sahel. Il en est ainsi de la FAO, qui a publié en juillet 2012 son cadre stratégique de réponse régionale pour le Sahel. L'idée centrale du document est que la réponse ne doit pas se limiter à la phase d'urgence, mais qu'elle doit essayer de résoudre les problèmes structurels (taux de pauvreté et de malnutrition, explosion démographique, changement climatique, faiblesse des investissements agricoles, désertification) de l'insécurité alimentaire dans la région avec une stratégie sur le long terme

(FAO, 2012). Il en est ainsi, encore, de la « Stratégie intégrée des nations Unies pour le Sahel », formulée en juin 2013. Avec la gouvernance et la sécurité, le troisième pilier en est la résilience, fondée sur l'articulation entre humanitaires et développeurs, et coordonnée au niveau sous-régional. Il en est ainsi, enfin, de la stratégie « faim zéro » : approuvée le 27 septembre 2012 par les ministres en charge de l'agriculture et de la sécurité alimentaire de la CEDEAO. Présentée comme une approche pro-résilience, elle interroge les politiques existantes relativement au combat contre la faim (cohérences, lacunes, redéploiement de moyens), et souhaite en allonger les horizons, au-delà des seules questions de disponibilités alimentaires.

Si l'on ajoute à ces initiatives structurantes l'ensemble des projets pro-résilience désormais financés par l'USAID (via le programme *Sahel Resilience Learning*) et d'autres bailleurs bilatéraux, le constat est clairement, dans les années 2010, celui d'une foison d'initiatives en faveur de la résilience. Un « vieil » (ils le sont rarement, en vérité) humanitaire me disait en souriant, au début de 2014 : « si dans une dizaine d'années, ils ont encore faim, c'est vraiment qu'ils le font exprès ». ... Effectivement, c'est dans cette échelle de temps qu'il sera possible de tirer un bilan objectif de l'actuel engouement. La résilience aura-t-elle vraiment changé la donne, celle des pratiques cloisonnées et concurrentielles, celle des contraintes des bailleurs, celle des causes structurelles de la faim et de la pauvreté ? D'ors et déjà, beaucoup doutent d'un tel changement de donne.

## **FAUT-IL (DEJA) SE DEBARRASSER DE LA RESILIENCE ?**

*“Resilience: A concept whose time has come and gone” (Kaplan, 1999)*

Bien entendu, l'usage du concept est trop récent pour pouvoir se livrer à quelconque bilan. Mais deux champs principaux de critiques contrebalancent d'ors et déjà l'engouement actuel pour la résilience. Le premier est théorique, il se situe en amont de toute application concrète et de son évaluation, la résilience étant présentée comme un nouvel avatar de la pensée néo-libérale dominante, comme un nouveau prétexte de désengagement saisi par les bailleurs. Le second est plus technique, se fondant sur la difficulté d'opérationnaliser la notion.

### **Irréductiblement néo-libérale ?**

Non seulement le feu des critiques est nourri (Reghezza-Zitt & al., 2012 ; Béné & al., 2012 ; Giovalucchi, 2014, pour des synthèses), mais les tirs vont aussi dans diverses directions, qui peuvent être contradictoires, mais qui convergent toutefois vers un objectif commun : se débarrasser d'un concept non seulement inutile, mais surtout dangereux, et ce à trois titres au moins.

En premier lieu, la résilience serait dangereuse car conservatrice par nature. Cela lui viendrait de ses racines dans les approches écosystémiques (encadré). Les idées mise en avant sont alors le retour au *statu quo ante*, le maintien des fonctions essentielles du système, le cycle adaptatif. Ce dernier véhicule la conception d'un système retrouvant automatiquement son équilibre, en suite à une perturbation, grâce à un processus adaptatif spontané et aux interactions entre différentes échelles ou sous-systèmes (la « panarchie »). Il n'y aurait donc pas de crise, que de nécessaires et spontanés –si non contraints- ajustements. On voit là le

potentiel très conservateur d'une duplication, tel quel, au social. Et son risque d'incapacité à penser le développement, qui peut être considéré comme une perturbation, une modification de ce qui fonde le système initial (Lallau, 2011).

### Les systèmes socio-écologiques

La résilience est largement usitée en écologie, en particulier dans l'analyse des écosystèmes et des changements auxquels ils sont confrontés (Folke, 2006, pour une revue). La définition de la résilience avancée par Holling en 1973, est encore au cœur de nombreux travaux, essentiellement nord-américains : “*a measure of the persistence of systems and of their ability to absorb change and disturbance and still maintain the same relationships between populations or state variables*” (Holling 1973, 14). Ces travaux ont montré que les changements d'état des écosystèmes sont de plus en plus la conséquence des actions humaines, qui réduisent la résilience de ces écosystèmes, et qu'en retour cette moindre résilience influe sur les conditions d'existence et le développement (Adger, 2000 ; Gunderson & Holling, 2002). C'est cette interaction, et le caractère jugé artificiel et arbitraire de la séparation entre système social et nature, qui conduisent à l'émergence de la notion de système socio-écologique (Walker & al. 2006).

Les approches des *social-ecological systems* tentent toutefois d'éviter cet écueil, en intégrant la capacité à se transformer comme caractéristique d'un système résilient (Walker & al., 2004), et les bailleurs tels que le DFID mettent en évidence la question du changement dans leur cadre d'analyse. Dans une majorité d'écrits récents, il n'est donc plus question d'immobilisme et de retour au strict *statu quo ante*, ce qui ne fait pas pour autant de la résilience un concept « progressiste » ou « structuraliste ».

En deuxième lieu, la résilience serait au contraire dangereuse car fondée sur une vision individualiste du social. Cette critique se fonde sur une autre racine du concept, celle des approches psychosociales centrées sur l'individu et ses capacités à faire face (encadré). D'où le soupçon de n'être qu'une nouvelle forme de pensée néo-libérale, appliquée à la gestion des risques cette fois, et conduisant à rechercher ce héros moderne que serait l'individu résilient (Joseph, 2013). Elle mènerait à construire le mythe du « pauvre résilient », à penser qu'un pauvre est toujours capable de s'en sortir, dès lors que l'on suscite la mobilisation de ses ressources internes, et sans qu'il soit nécessaire de s'attaquer aux inégalités, aux dominations. Béné & al. (2012) relèvent ainsi que parmi les multiples définitions disponibles de la résilience, aucune ne mentionne les termes de pouvoir et de processus politique.

### L'individu face au malheur

Du côté des sciences humaines, c'est au sein de la psychologie que la notion de résilience a d'abord été appliquée aux individus, comme capacité à rebondir en suite à un événement ou une succession d'événements négatifs, voire traumatisants, tel un conflit armé, le décès d'un proche, une maltraitance, etc. (Tisseron, 2007). Les enfants et adolescents sont prioritairement concernés par ces travaux (Luthar, 2006). Un autre fondement est fourni par la sociologie de l'action, plus précisément de l'action face à l'épreuve, entendue comme défi que les individus sont contraints d'affronter. Giddens (1987) et Long (2001) notamment, tout en reconnaissant le poids des structures, se montrent optimistes concernant les possibilités de l'action, l'individu pouvant par son action réfléchie composer avec les aléas. Avec le risque, qui va nourrir les critiques de la résilience et de son usage, de considérer une espèce de « héros » toujours capable d'affronter l'adversité, au sein d'un système qui n'a pas à être changé (Thomas, 2008). D'autres débats traversent les approches psychosociales de la

résilience, qui sont autant de bonnes questions pour la mobilisation de la notion dans le champ de l'insécurité alimentaire : Y a-t-il un déterminisme de la résilience, autrement dit, peut-on être résilience seul ou doit-il disposer de « tuteurs » ? A quel type de trauma peut-elle s'appliquer, les chocs brutaux ou une situation structurellement défavorable ? Et comment l'évaluer, quelles sont les bonnes variables d'état ?

Cela est toutefois à nuancer désormais, car diverses tentatives visent à construire une approche moins techniciste et plus politique de la résilience. Telle l'ONG Oxfam, qui propose en 2013 une définition fondée sur les droits : « La résilience est la capacité des hommes, des femmes et des enfants de faire valoir leurs droits et à améliorer leur bien-être malgré les chocs, les pressions et les incertitudes » (Oxfam, 2013a). Telle aussi l'approche proposée par Pasteur (2010), qui souligne l'importance d'intégrer les causes systémiques de la vulnérabilité avant de développer un programme pro-résilience. Telles encore diverses études liant plus explicitement résilience et pouvoir, menées au sein de populations de la Corne de l'Afrique (Frankenberger & al., 2007). Par ailleurs, divers auteurs entreprennent d'approfondir cette capacité d'action, ou *agency*, mise en avant par les tenants de la résilience, en insistant sur ses déterminants structurels (Bottrel, 2009). Pain et Levine (2012) relèvent eux la nécessité de ne pas étudier que les seuls actifs pour comprendre la trajectoire d'un ménage, mais aussi les changements dans l'adversité vécue, ses horizons temporels, et son degré de choix. De même Pelling et Manuel-Navarette (2011) tentent d'associer le cycle adaptatif de l'approche des *social-ecological systems* et des éléments d'une théorie de la structuration inspirée des travaux de Giddens. Mais tous ces efforts, qui visent en quelque sorte à revenir davantage aux fondements structuralistes des analyses de la vulnérabilité (cf. supra), restent encore très minoritaires au sein de l'abondante littérature récente.

En troisième lieu, c'est le risque d'injonction que porte la résilience qui est mis en exergue, et en accusation. Cette injonction est double, et d'ailleurs assez contradictoire. D'une part, elle renvoie les populations locales à leur responsabilité : puisqu'elles disposent de capacités d'action, il leur revient de les mobiliser pour faire face à leurs difficultés. Joseph (2013) voit ainsi dans la résilience une nouvelle forme de domination de l'idée de « responsabilité individuelle ». Cette injonction recèle un double danger, celui d'une illusion d'une part, d'un alibi d'autre part. L'illusion consiste à penser que dans toutes les situations les individus ou, mieux, les communautés trouveront en eux-mêmes ou en leur sein les ressorts nécessaires pour affronter l'adversité, qu'il convient simplement d'accompagner la mobilisation de ces ressorts internes, par des approches en termes de *social risk management* par exemple. C'est là qu'est l'alibi : si les populations pauvres disposent de la capacité à dépasser l'adversité, à survivre aux chocs, il suffit de promouvoir l'émergence de groupes pertinents localement, au sein desquels le capital social et, partant, la résilience pourront se développer. On parlera alors de *self help groups* par exemple (Ibrahim, 2006 ; Palier et Prévost, 2007), dont l'action peut certes réduire certaines vulnérabilités, mais dont l'existence permet aussi de légitimer la faiblesse, voire l'absence, de l'intervention publique.

Les populations locales seraient donc considérées comme capables de faire face aux risques et aux chocs ? Et c'est là qu'apparaît l'autre forme d'injonction : du « débrouillez-vous », on passe au « on va vous expliquer comment vous débrouiller », tel le « *Helping people to help themselves* » dans l'édition 2010 du Rapport sur le Développement dans le Monde de la Banque Mondiale (World Bank, 2009). Le problème de la faim ne viendrait plus des risques naturels eux-mêmes, ni bien entendu de structures économiques et sociales productrices de vulnérabilité, mais bien des mentalités, de comportements inappropriés des populations ou

des autorités locales, qu'il convient de faire évoluer. Cette vision sous-tend l'approche « boîte à outils », évoquée précédemment, qui recense les « bonnes pratiques » à dupliquer par les communautés et à implanter au sein des systèmes socio-écologiques (Bahadur & al., 2010). Certains voient même dans cette nouvelle forme d'injonction le retour d'une interprétation morale des désastres, allant jusqu'à réhabiliter l'idée d'une punition divine (Reghezza-zitt & al., 2012).

### **Définitivement non opérationnalisable ?**

Au-delà même des controverses théoriques, les ambitions que porte la notion de la résilience la rendent difficilement opérationnalisable, c'est-à-dire peu aisée à évaluer d'une part, complexe à mettre en œuvre d'autre part.

Les difficultés de la mesure tiennent bien entendu d'abord au fait qu'il n'existe pas de consensus sur une définition, qui serait alors définitive et ferait autorité. Une telle absence de consensus n'est toutefois pas exclusive à ce concept (sur les multiples acceptions de la vulnérabilité par exemple, on lira : Weichselgartner, 2001), elle n'est pas non plus surprenante, pour un concept encore émergent, en extension (rebond, prévention, préparation,...), et à la croisée de plusieurs champs disciplinaires. Et elle n'est sans doute même pas à regretter, tant une normalisation du concept risquerait de conduire à l'hégémonie d'une vision technicienne, à moindres capacité explicative et portée normative. Rappelons-nous de la dénaturation subie par l'*empowerment* dès lors que la Banque Mondiale en a fait un concept phare des politiques pro-pauvres (Calvès, 2009) !

Les difficultés viennent aussi de la volonté de l'appliquer à différentes échelles, en interactions. Ce qui recouvre la notion de panarchie, très prisée au sein de l'approche des *social ecological systems*, mais qui s'avère complexe à opérationnaliser. Ainsi il n'est pas aisé de lier clairement la résilience d'une ville et celle de chacun de ses habitants, de ses ménages, de ses quartiers, ou encore celle d'un territoire rural et celle des différentes communautés et familles qui y vivent.

Plus fondamentalement encore, les difficultés viennent du fait qu'il s'agit d'évaluer une capacité d'action, c'est-à-dire un fait non directement observable et difficilement quantifiable. Béné & al. (2012) distinguent ainsi, au sein de la résilience, une capacité d'absorption (le système neutralise les chocs), une capacité d'adaptation (le système s'adapte structurellement aux chocs) et une capacité de transformation (le système change de fondements en suite aux chocs). Mais une telle distinction n'en rend pas la mesure plus aisée, et à l'instar des capacités d'Amartya Sen, la résilience demeure ce que les statisticiens appellent une « variable latente », évaluée au travers de la mesure d'autres variables. Il y a là un défi majeur, jamais complètement résolu. Diverses tentatives ont d'ors et déjà été menées (encadré, pour quelques exemples significatifs), qui ont deux traits communs : elles visent à la construction d'indicateurs synthétiques, agrégeant et (pondérant selon diverses méthodes) des variables de différentes natures, elles-mêmes souvent latentes ; elles sont des tentatives *ad hoc*, les variables choisies étant adaptées au contexte local, et ne se présentent pas comme généralisables sans adaptation.

Cinq exemples d'évaluations multidimensionnelles de la résilience à l'insécurité alimentaire

L'approche de la FAO, développée par Alinovi et al. (2009 ; 2010), est sans doute la tentative la plus diffusée. La résilience y est estimée par un indice agrégeant six composantes, elles-mêmes non directement observables : filets de sécurité sociaux, accès aux services publics, actifs, revenu et accès à l'alimentation, stabilité, capacité d'adaptation. Chaque ménage obtient ainsi une « note » de résilience, au temps t, en fonction de variables qui peuvent être différentes, d'un terrain d'application à l'autre.

L'approche de Ciani (2013), Université de Florence : Ciani prolonge le modèle de la FAO, et associe lui aussi un ensemble de variables latentes : revenu et accès à l'alimentation, accès aux services de base, actifs agricoles, actifs non agricoles, niveau technique du ménage, filets de sécurité (institutionnels et privés/locaux), capacité d'adaptation, connectivité physique, structure du ménage, et connectivité économique. Cette construction est associée à une usuelle typologie de ménages en termes de *livelihoods*.

L'approche de l'USAID : Cette approche est appliquée dans la Corne de l'Afrique et au Sahel, elle vise à identifier les facteurs de résilience, permettant de sauvegarder la sécurité alimentaire en période de sécheresse. Le modèle se fonde sur six indices partiels, dont l'agrégation permet d'estimer la résilience : revenu et sécurité alimentaire, actifs, capital social et filets de sécurité sociaux, nutrition et santé, capacités d'adaptation et gouvernance (Collins 2013 ; USAID, 2013).

L'approche de Tulane University : Evaluant la résilience des ménages haïtiens en suite au séisme de Port-Au-Prince, les chercheurs de Tulane University évaluent des critères de ressources, d'endettement, de comportements d'adaptation, de capital humain, de sécurité, d'activités communautaires, de santé psychosociale. Le tout étant agrégé en différents indices partiels, mobilisant des indices communément calculés, tels le *coping strategies index* (CSI) et le *well-being index* (WBI), et en un indice composite général (Tulane University, 2012).

L'approche d'Oxfam GB et d'ACCRA : Elle vise à identifier les caractéristiques la résilience des ménages et des communautés, même en l'absence de choc, en utilisant la méthode Alkire-Foster, déjà mobilisée dans le calcul de l'indice de pauvreté multidimensionnelle désormais adopté par le PNUD (Alkire & Foster, 2011). Les cinq dimensions retenues sont : la viabilité des moyens d'existence (face à l'adversité), le potentiel d'innovation (prise de risques, adaptation), l'accès aux ressources et à l'assistance en période de crise, l'intégrité de l'environnement naturel et des infrastructures, et les capacités sociales et institutionnelles (Oxfam GB, 2013).

L'importance du défi a conduit la FAO à mettre en place un groupe de travail, dont la mission est de tirer les enseignements des premiers essais de mesure et de proposer des principes méthodologiques communs pour les futures tentatives (Frankenberger & Nelson, 2013 ; Constan & al., 2014). De manière assez proche le DFID tente d'harmoniser les évaluations de ses programmes fondés sur la résilience (Brooks & al., 2014). Il en est de même pour l'Union Européenne dans le cadre de l'initiative AGIR.

Toutes ces tentatives se heurtent au même écueil, que Béné (2013) analyse comme un risque de circularité, lié à la confusion et à l'interdépendance entre causes et conséquences, entre déterminants de la résilience et cette résilience elle-même. Autrement dit, un ménage sera perçu comme résilient parce qu'il présente certaines des caractéristiques posées comme étant des déterminants de la résilience. Béné propose alors une analyse en termes de coûts, pouvant conduire à une mesure indépendante des variables explicatives: "*the 'cost of resilience' (that is, the*

*different ex-ante and ex-post investments, losses, sacrifices, and costs that people have to incur at individual and collective levels to 'go through' a shock or an adverse event) provides an appropriate and independent metric to measure resilience across scales and dimensions".* L'idée d'une résilience évaluée par le *proxy* des « coûts de l'adversité » est intéressante mais de nouveau, on se heurtera à la difficulté d'agrèger des coûts de différentes natures, inter-reliés, et dépendants du contexte local. D'autres approches, moins courantes, utilisent un *proxy* unique. Tels Keil & al. (2008), qui mesurent la résilience comme *"the observed degree of drought-induced expenditure reductions for basic necessities"*. Contrairement aux approches multidimensionnelles, elles nécessitent qu'il y ait un choc pour être mises en œuvre, et ont donc peu de capacités prospectives. D'autres enfin, encore moins usitées mais en phase avec l'approche économique standard de la vulnérabilité, explore la portée d'une résilience exprimée en termes de probabilité : *"Development resilience represents the likelihood over time of a person, household or other unit not being poor in the face of various stressors and in the wake of myriad shocks. If and only if that likelihood is high, then the unit is resilient"* (Barrett & Constanas, 2012).

Par nature difficile à évaluer, la résilience est aussi peu aisée à mettre en œuvre. De nouveau, il n'est pas encore le temps pour un bilan, mais ce qui ressort des premières expériences de terrain montre la difficulté de mettre en œuvre l'intégration, de « faire entrer de l'intersectorialité et de l'interdisciplinarité dans un monde en silo » (Grünewald, 2014, 225). Le décloisonnement n'est facile ni pour des bailleurs très compartimentés, tels les bailleurs européens, ni pour des ONG organisées selon les lignes de financement usuellement imposées, donc très segmentées. Molle (2008) évoque le risque du « concept nirvana », poussant à imaginer que tous les objectifs pourraient être atteints en même temps, sans dispersion des énergies ni contradiction entre ces objectifs. Dans son manuel *Reaching Resilience*, l'URD préconise ainsi une approche plus pragmatique, une forme d'intégration *light*, non dogmatique et pensée au cas par cas (Heijmans, 2013).

## **CONDITIONS POUR UN USAGE ACCEPTABLE DE LA RESILIENCE**

Faut-il donc déjà se débarrasser de la résilience ? Je souhaite défendre ici une position moins tranchée, considérant la notion comme potentiellement utile à la lutte contre l'insécurité alimentaire, mais non suffisante. En premier lieu, car dès lors que l'on souhaite l'évaluer concrètement et non plus simplement l'invoquer, elle implique des choix conceptuels et méthodologiques clairs, qui conduisent à la croiser avec celle de soutenabilité. En second lieu car, pour qu'elle soit autre chose qu'un concept alibi, la résilience doit être liée à celle de protection, protection sociale d'une part, protection aux frontières d'autre part ; on passe alors de la sécurité alimentaire à la souveraineté alimentaire.

### **Evaluer la résilience et la soutenabilité ?**

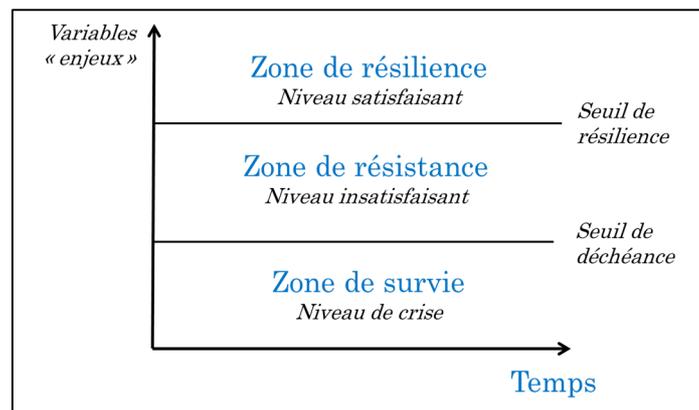
Evaluer la résilience, c'est apporter des éléments de réponse, clairs bien que discutables, aux questions suivantes : De qui ? Par rapport à quoi ? De quoi ? Quand ? Et surtout, comment ? *De qui*, tout d'abord. On a vu que la volonté de traiter simultanément des différentes échelles et de leurs interactions contribue à la difficulté d'opérationnalisation de la notion. On peut alors ne retenir qu'une seule échelle. Choisir celle du ménage peut pleinement se justifier lorsque que l'on traite de la question de l'insécurité alimentaire, car c'est souvent elle qui est privilégiée par les humanitaires et les bailleurs pour évaluer les besoins des populations et les

impacts des programmes mis en œuvre. On peut alors définir la résilience comme capacité d'un ménage à affronter l'adversité (Lallau & Droy, 2014). Une telle définition appelle toutefois d'autres questionnements.

*Par rapport à quoi ?* Autrement dit, qu'est-ce que l'adversité ? Il semble pertinent de considérer trois types de chocs en interactions, tant *ex-ante* qu'*ex-post*, affectant tantôt l'ensemble des ménages d'un système social considéré, tantôt certains d'entre eux seulement (idiosyncratiques) : les chocs brutaux tout d'abord, les « désastres » dans la littérature humanitaire (inondations, sécheresse, pillage, séisme, etc.) ; les chocs prolongés ensuite, l'ensemble des crises auxquelles peuvent être confrontés les ménages (crise économique, sociale, politico-militaire, alimentaire, écologique, climatique) ; les chocs diffus enfin, liés aux structures sociales, économiques et politiques (corruption, insécurité, instabilités et iniquités des marchés, défaillances du système sanitaire, etc.).

*De quoi ?* Autrement dit, que mesurer ? Cette question pose le problème des variables d'état, celles dont il faut suivre l'évolution pour savoir s'il y a, ou non, résilience. Plutôt que de passer par une approche à dires d'experts, par des variables normatives proches des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) qui se focalisent sur les conditions d'existence, je suggère de recourir à une approche en termes d'enjeux. Il s'agit d'identifier ce qui, aux yeux des populations, est l'enjeu principal ou les quelques enjeux principaux, à protéger en cas de choc et à reconstituer en priorité en suite à ce choc ; et ce qui, en conséquence, va déterminer leurs perceptions et guider leurs pratiques face à l'adversité, tant *ex-ante* qu'*ex-post*. La démarche peut donc être la suivante, relevant de « l'objectivité située » prônée en particulier par Sen (1993), en deux temps : tout d'abord, relever ce qui compte localement, ce qui doit être prioritairement préservé face à l'adversité ; ensuite, objectiver ces enjeux, c'est-à-dire comprendre pourquoi cela compte.

Seuils et trajectoires des ménages



Source : Lallau & Droy, 2014

*Quand ?* Quand peut-on dire qu'un ménage est résilient ? Deux problèmes se posent lorsque l'on aborde cette question de l'horizon temporel. Le premier relève du choix d'un délai pour l'observation des « variables enjeux ». Le second problème tient au fait que les risques se renouvellent et se combinent, que les chocs de différentes natures se succèdent et se cumulent, que la menace persiste et influence les pratiques après le choc lui-même ; c'est précisément ce qui caractérise la pauvreté, l'ampleur et la persistance de l'adversité vécue. Cela empêche souvent la mise en évidence de mécanismes simples de type « événement-

réponse », sauf peut-être dans le cas de rares événements extrêmes (tel un tsunami). L'idée d'une résilience comme processus complexe s'impose donc. Un processus qu'il est possible de penser, à l'échelle du ménage, en termes de trajectoire. Mais raisonner en termes de trajectoire ne doit pas laisser penser que les processus à l'œuvre sont linéaires. Se pose au contraire la question des discontinuités, des seuils en deçà ou en delà desquels les pratiques et processus changeraient de nature. A la suite des approches des économistes et des pratiques des humanitaires, deux seuils peuvent faire sens : un seuil de déchéance et un seuil de résilience. La déchéance correspond à la notion de *destitution* que l'on trouve dans la littérature des *livelihoods* (Devereux, 2003). Une fois franchi ce seuil, le ménage se trouve pris au piège de la « zone de survie », au sein de laquelle dominant des dynamiques de cercles vicieux, les « variables enjeux » étant à des niveaux de crise : décapitalisations, activités à retour rapide mais faible, etc. Le seuil de résilience correspond lui à la situation à partir de laquelle le ménage peut initier une dynamique autonome d'amélioration de ses conditions d'existence, qui n'est pas remise en cause par le moindre aléa. Il se matérialise par des niveaux jugés satisfaisants des « variables enjeux », tels des niveaux de capitaux autorisant une dynamique d'accumulation, un système d'activités rémunérateur. Entre ces deux seuils, les prévisions sont moins aisées, l'indétermination est beaucoup plus grande. Il manque un ou plusieurs éléments importants pour passer au-delà du seuil de résilience, mais la situation n'est pas suffisamment dégradée pour que priment les pratiques de survie.

Cette approche a ainsi deux implications analytiques majeures. En premier lieu, survie et résilience ne se confondent pas. Il ne faut donc pas voir de la résilience partout ; le fait de survivre ne peut pas, du point de vue des sciences sociales, être assimilé à de la résilience. Ensuite, le retour suite à un choc, à une situation initiale défavorable, ce n'est pas de la résilience ; l'expression « un pauvre résilient » ne peut être autre chose qu'un poétique oxymore.

*Comment ?* La question du comment est plus complexe encore, elle renvoie à une interrogation encore trop souvent éludée par les institutions qui s'emparent du concept : la résilience est-elle toujours une bonne chose ? Cette interrogation implique d'aller à la fois en deçà et au-delà du ménage et de raisonner en termes de soutenabilité. En deçà, il s'agit d'interroger les relations intrafamiliales, et en particulier les inégalités liées au genre, et d'étudier les processus de détermination des enjeux locaux. Au-delà, il faut s'atteler à l'agrégation et à l'interaction des pratiques des ménages. Il s'agit alors de savoir si les pratiques de certains ménages nuisent directement ou indirectement à d'autres. Auquel cas, s'il y a résilience, celle-ci n'est pas socialement soutenable. Il en est ainsi, par exemple, de la reconstitution d'un cheptel fondée sur des pratiques de prédation (pillage, brigandage). Il est encore ainsi, moins radicalement, de l'individualisation des pratiques foncières et de la captation de l'espace disponible, dans les espaces en crise (Cantoni et Lallau, 2010). La disjonction entre résilience et soutenabilité se révèle aussi par effet d'agrégation. Ce qui est envisageable à l'échelle d'un ménage peut ne pas l'être à celle d'un territoire ou d'un groupe social. Par exemple, La diversification des activités peut accroître la pression sur des ressources naturelles déjà rares et dégradées (production de charbon de bois par exemple), ou se heurte rapidement à la contrainte de débouchés trop restreints (maraîchage par exemple). Une même pratique peut ainsi fonder des trajectoires de résilience si elle n'est mise en œuvre que par quelques ménages d'un territoire, et au contraire induire le maintien des logiques de résistance si elle vient à se généraliser (Laissus & Lallau, 2013).

## La résilience par la protection sociale ?

Penser la sécurité alimentaire des ménages en termes de résilience ne peut donc pas s'appréhender que de manière « technique », et ne permet pas de faire l'économie ni d'une réflexion éthique, ni d'une articulation avec une approche en termes de soutenabilité. Et il est deux autres questions d'importance pour un usage acceptable de la résilience : grâce à quoi, grâce à qui ? Autrement dit, pour éviter l'écueil du concept alibi, il faut se pencher sur le rôle des appuis extérieurs et des politiques publiques. Ces appuis et politiques peuvent tantôt susciter la résilience, tantôt au contraire la réduire. La résilience fait alors écho à une autre notion essentielle dans les débats contemporains sur la pauvreté et la faim, celle de protection.

En premier lieu, c'est de protection sociale dont il est de plus en plus question dans les instances internationales (Inter-réseaux, 2013b). La sécurité alimentaire ne peut pas se conquérir sans protection sociale, affirme ainsi les experts mandatés par la FAO (HLPE, 2012 ; Tirivayi & al. 2013). Des experts qui reviennent de loin, tant les politiques de protection sociale ont été délaissées durant les décennies de l'ajustement structurel, au nom d'arguments moraux (elles conduiraient à l'assistanat), financiers (elles seraient inaccessibles aux pays à faible revenu), ou économiques (elles se feraient au détriment des dépenses productives ; argument certes fallacieux, alors qu'on démantelait allègrement les politiques agricoles !) (Merrien, 2013). Durant les années 90 toutefois, on voit ressurgir, dans le cadre de la « Dimension Sociale de l'Ajustement » (DSA), la problématique des filets de sécurité (*safety nets*). Ces filets sont conçus comme des outils d'atténuation des conséquences sociales des politiques de libéralisation, afin de rendre supportables les –toujours impératifs-ajustements. Ils vont particulièrement se déployer dans le domaine alimentaire, afin de faire face aux crises : aides alimentaires et transferts monétaires, conditionnels (*cash for work, food for work*) ou non.

Mais ces filets de sécurité ont la même limite que celle mise en évidence pour les autres interventions d'urgence : l'oubli des structures. Les filets de sécurité sociaux ne peuvent pas être considérés comme une forme de protection sociale, car ils ne sont ni prévisibles ni durables et ne sont pas considérés comme des droits pérennes. Ils ne modifient en rien les racines des crises alimentaires, et se révèlent être aux yeux des bailleurs d'un ratio coût-bénéfice finalement assez limité, face à la récurrence des crises. Combinées à celles qui visent des politiques alimentaires trop orientées vers la production ou vers l'intégration aux marchés mondiaux, ces critiques conduisent à envisager d'autres modalités d'action, fondées sur les « filets préventifs ».

Les programmes de filets préventifs se développent ces dernières années en Afrique de l'Ouest, le plus souvent sous l'égide de la Banque Mondiale (IRAM, 2013). Cette dernière en a fait un thème important de l'édition 2014 du rapport sur le développement dans le Monde (World Bank, 2013), non sans lien avec son approche de l'*empowerment*. L'objectif affiché est non seulement de sauver des vies, mais aussi de transformer durablement la situation des populations enfermées dans le piège de la pauvreté, en maintenant des filets en dehors des périodes de crise grave. On est là dans un entre-deux, entre les politiques agricoles classiques fondées sur la dimension « volumes produits » de la sécurité alimentaire, et le « *life saving* » des urgentistes. Le focus est alors mis sur une autre dimension de la sécurité alimentaire, l'accessibilité de la nourriture et des moyens de la produire : fournitures ponctuelles d'aide alimentaire (notamment à destination des enfants) ou financière (contre travail), appui à la

capitalisation des exploitations, achats garantis via les systèmes approvisionnements locaux de l'aide d'urgence (par exemple, le programme P4P du PAM, *purchase for progress*), transferts en espèces accroissant les débouchés des producteurs locaux, etc.

Pour reprendre la terminologie adoptée plus haut, il s'agit de viser particulièrement les ménages en résistance, entre résilience et survie, et leur permettre, à moindre frais de nouveau, d'initier des trajectoires de résilience. En Afrique Subsaharienne, les approches sociales de l'insécurité alimentaire s'intéressent ainsi majoritairement aux exploitations familiales d'agriculteurs ou d'éleveurs « pauvres », ou déficitaires, c'est-à-dire qui ne produisent (et/ou ne gagnent) pas assez pour subvenir à leurs besoins alimentaires toute l'année. L'Éthiopie a ouvert la voie des filets préventifs (*productive safety nets program*), rejoint désormais par de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, tel le Ghana et son programme *Livelihood Empowerment Against Poverty* (LEAP). Au niveau régional, la CEDEAO, avec son initiative « Faim zéro Afrique de l'Ouest », lancée en 2012 (cf. supra), intègre elle aussi cette dimension sociale en termes de filets préventifs.

Je vois une difficulté principale et une limite majeure à cette approche des filets préventifs. La difficulté est celle d'une approche qui se veut, à l'instar de celle de la résilience, intégrée. On parle alors de politique agricole inclusive, visant des objectifs à la fois productifs et sociaux. Non sans risque de contradiction, par exemple entre prix incitatifs pour les producteurs et prix acceptables pour les consommateurs. Non sans choix difficile à faire entre bénéficiaires potentiels : aider plusieurs vieilles dames ou un jeune entrepreneur rural, qu'est-ce qui va susciter le plus la résilience au niveau du territoire ? Non sans obligation, si l'on décide d'appuyer différentes catégories de ménages, de bien évaluer les situations pour différencier les mesures prises : généralement les ménages en situation de survie ont prioritairement besoin de protection sociale (transferts directs et durables focalisés sur les enfants, soutien des activités non agricoles), les ménages « résistants » d'un accompagnement mixte, et les « résilients » d'abord d'une politique agricole (incitations économiques, sécurisation foncière, accès au crédit, assurances, formations, insertion dans les chaîne de valeur). Cela nécessite, de nouveau, des études fines et suivies dans le temps.

La limite de l'approche est là encore en lien avec les critiques qui se développent à l'encontre de la résilience (Polet, 2014). Elle permet certes d'envisager des actions qui ne soient plus seulement réactives mais aussi préventives, dans une perspective intertemporelle. Mais elle conduit peu à envisager des actions transformatives, qui s'attaqueraient aux fondements des fragilités des populations.

### **Sécurité alimentaire ou souveraineté alimentaire ?**

Si la capacité à faire face à l'insécurité alimentaire ne peut donc pas émerger sans dispositifs adaptés de protection sociale, elle ne peut pas non plus se passer d'une politique agricole. Reprenons les fondements de l'approche de la résilience : il s'agit de ne pas être uniquement en « réaction », en suite aux crises alimentaires, mais aussi de tenter de les empêcher, par des politiques structurelles. Quelles sont donc les politiques agricoles qui peuvent susciter cette résilience ?

Le premier élément de réponse est qu'il faut des politiques agricoles ! Ceci mérite d'être souligné, car longtemps, cette agriculture a été la grande délaissée des stratégies de développement. Tout au plus lui concédait-on un rôle instrumental : permettre l'émergence

de surplus (financier, grâce aux rentes d'exportation ; de main-d'œuvre, grâce au progrès technique) à réinvestir dans des activités plus nobles, faisant passer les peuples dans la modernité. Et lorsque les politiques libérales, dites d'ajustement structurel, ont été instaurées au début des années 1980, elles ont logiquement conduit à une régression des soutiens aux systèmes alimentaires nationaux. Et à celle de l'aide publique au développement (APD) dédiée à l'agriculture, qui atteint au milieu des années 2000 un niveau historiquement bas (moins de 4 % du total). Le résultat en est un sous-investissement récurrent qui a été payé au prix fort par les populations urbaines du Sud lors du choc alimentaire de 2007-2008, mais dont pâtissent aussi et surtout les paysans, sous-équipés, pour beaucoup incapables de se nourrir eux-mêmes. La nécessité de lancer d'ambitieuses politiques de développement alimentaire est désormais affirmée par toutes les institutions internationales, comme vecteur essentiel de lutte contre la pauvreté et la faim.

Le deuxième élément de réponse est que tous les schémas techniques ne suscitent pas la résilience des producteurs. Il est un autre constat de plus en plus partagé : le modèle agro-industriel universellement diffusé lors des « révolutions vertes », fondé sur l'artificialisation des agro-écosystèmes, l'uniformisation des packs techniques, la chimisation à outrance et la simplification des pratiques atteint ses limites – écologiques, sociales, et même économiques. Les approches systémiques nous montrent que la résilience découle au contraire de la complexité. Les pratiques issues de l'agroécologie, fondées précisément sur cette complexité, sur l'adaptation locale, sur la valorisation des interactions sols-plantes et entre plantes, constituent donc les vecteurs possibles d'un progrès agricole qui serait « pro-résilience » (Dufumier & Lallau, 2010). L'idée d'un progrès alimentaire fondée sur l'agroécologie progresse indéniablement, notamment au sein de la FAO, mais n'est en aucun cas dominante dans les financements mobilisés. Les approches prônées au sein de la « Nouvelle Alliance » (*New Alliance for Food Security and Nutrition*), qui fédèrent nombre de bailleurs publics et privés, tendent ainsi à perpétuer le modèle technique dominant, sous l'influence des industriels de l'agrofourmiture et du génie génétique (Oxfam, 2013b). En Afrique subsaharienne, c'est l'*Alliance For a Green Revolution in Africa* (AGRA) qui relaie ce modèle, grâce à l'appui de fondations privées, telle la fondation Bill et Melinda Gates.

Le troisième élément de réponse est que la résilience passe, là encore, par la protection, des producteurs et des filières alimentaires cette fois. Mais de quels producteurs parle-t-on ? Il faut ici relever la posture schizophrénique des institutions internationales, telles que la Banque Mondiale et dans une moindre mesure la FAO. D'un côté, on loue les mérites, dans la lutte contre la pauvreté et contre la faim, des agricultures familiales, auxquelles d'ailleurs on décide de dédier l'année 2014 (<http://www.fao.org/family-farming-2014/fr/>). De l'autre, on persiste à soutenir, au nom d'une conception du développement fondée sur l'investissement libre et sans frontière, les investissements fonciers à grande échelle, en se contentant d'appeler les investisseurs à la « responsabilité » pour limiter les spoliations liées (Lallau, 2012). De l'autre encore, on répugne à accepter le rétablissement de barrières douanières, sans lesquelles il ne pourrait y avoir sortie de pauvreté des producteurs familiaux et essor des filières locales. Les chocs des marchés dits mondiaux et ceux des accaparements fonciers pèsent pourtant tout aussi, voir bien plus lourd, que les aléas climatiques pour les paysanneries qui souffrent de la faim et du sous-équipement. Il y a là deux engouements, celui pour la résilience, celui pour les *small farmers*, qui ne peuvent, qui ne devraient pas, être dissociés.

### **Conclusion : la résilience contre quoi, contre qui ?**

On voit donc bien que pour ne pas ressortir d'une creuse rhétorique, la résilience, appliquée à la question alimentaire, revêt de nombreuses exigences. La première de ces exigences est conceptuelle. S'il est probable (et même à mon avis salubre) qu'aucune définition consensuelle ne se dégage, il faut au moins en proposer une, plus opératoire que métaphorique, et en assumer les imperfections. Et les insuffisances. Car la résilience, malgré le projet « intégrateur » qui la sous-tend, doit être associée à d'autres notions phares des débats contemporains sur le développement, telles celles de soutenabilité et de protection. La deuxième exigence est d'ordre méthodologique, la résilience implique un besoin de suivi dans le temps, d'études fines, d'évaluations d'impacts. En ce sens, la résilience n'est pas une notion économe en études, en observations, elle est donc, paradoxalement, fort décalée par rapport aux exigences contemporaines de réductions budgétaires, du *value for money* souvent avancé pour justifier son usage. La résilience n'est pas, ne peut pas un être un « *cheap concept* ».

La troisième exigence est plus importante encore, elle ressort du politique. Elle s'appuie sur l'idée que la résilience n'est pas que spontanée, et qu'elle est aussi, qu'elle doit être suscitée. Suscitée par des politiques publiques, qui peuvent alors être évaluées, au prisme de leur contribution à cette résilience. Elle conduit à formuler une dernière question, parmi toutes celles à même de donner du sens à la résilience : contre quoi, contre qui ? Il est ainsi vain – ou très hypocrite !- de vouloir susciter la résilience d'un paysan malien si par ailleurs l'on souscrit aux accaparements fonciers associés à l'extension du modèle agroindustriel dans la zone Office du Niger. C'est bien d'un choc de modèles dont il est question ici. La résilience, celle des exploitations familiales en l'occurrence, se bâtit alors non en harmonie avec mais bien contre le modèle dominant, et elle se fonde sur des mobilisations collectives. En ce sens, la résilience permet une salubre relance du débat sur la dimension politique de l'aide au développement (Tobie, 2014), du fait des considérations normatives qu'elle porte, et du fait des choix de modèles qu'elle implique, inévitablement.

Il me semble donc que la résilience peut servir d'utile et novateur fil conducteur pour une politique volontariste de lutte contre la faim. Mais si et seulement si toutes ces conditions, conceptuelles, méthodologiques et politiques sont remplies. Elles ne le sont pas, ou pas toutes, ou pas complètement, aujourd'hui.

### **BIBLIOGRAPHIE**

- Adger W. (2000), Social and ecological resilience: are they related? *Progress in Human Geography*, 24, 3, p. 347-364.
- AGIR (2013), *Alliance globale pour la résilience – Sabel et Afrique de l'Ouest. Feuille de route régionale*, adoptée le 9 avril.
- Alinovi L., Hemrich G., Russo L. (2008), *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crises: Food Security in Protracted Crisis*. Practical Action Publishing.
- Alinovi, L., Mane, E., Romano D. (2009), Measuring household resilience to food insecurity: application to Palestinian households. Working Paper. EC-FAO Food Security Programme.
- Alinovi L., D'Errico M., Mane E., Romano D. (2010), *Livelihoods Strategies and Household Resilience to Food Insecurity: An Empirical Analysis to Kenya*, Rome, FAO.

- Alkire, S. & Foster, J. (2011), Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95, 476-487.
- Bahadur A.V., Ibrahim M., Tanner T. (2010), The Resilience Renaissance? Unpacking of Resilience for Tackling, Strengthening Climate Resilience Discussion Paper 1, Brighton, IDS.
- Bankoff G. (2009), *Cultures of Disaster, Cultures of coping : Hasard as Frequent Life Experience in the Philippines, 1600-2000*, in Mauch C., Pfister C. (Eds), *Natural Disasters, Cultural Responses: Case Studies Toward a Global Environmental History*, Lanham, Lexington Books.
- Barrett C., Conostas M. (2012), Resilience to avoid and escape chronic poverty: Theoretical foundations and measurement principles. November, Draft.
- Beck U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, New Delhi, Sage.
- Béné C. (2013), *Towards a Quantifiable Measure of Resilience*, IDS Working Paper, Volume 2013, Number 434. Institute of Development Studies, Poverty And Inequality Research Cluster.
- Béné C., Godfrey Wood R., Newsham A., Davies M. (2012), *Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes*, IDS Working Paper, Number 405, september, 61 p.
- Blaikie P., Cannon T., Davis I. Wisner B. (1994), *At Risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*, Routledge : London, UK
- Bottrell D. (2009), « Understanding 'Marginal' Perspectives: Towards a Social Theory of Resilience », *Qualitative Social Work*, vol. 8, n° 3, p. 321-339.
- Boudreau T., dir. (2008), *Practitioners' Guide to Household Economy Approach*, Regional Hunger and Vulnerability Programme-Save the Children-The Food Economy Group, février.
- Brooks N., Aure E., Whiteside M. (2014), *Assessing the impact of ICF programmes on household and community resilience to climate variability and climate change*, Evidence on Demand, February.
- Calvès A.E. (2009), "Empowerment". Généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Revue Tiers-Monde*, n° 200, octobre-décembre, p. 735-749.
- Cantoni C., Lallau B. (2010), La résilience des Turkana. Une communauté de pasteurs Kenyans à l'épreuve des incertitudes climatiques et politiques, *Développement Durable et Territoires*, Vol 1/ N°2, Septembre.
- CARE (2009), *Climate vulnerability and Capacity Analysis Handbook*, May
- Chambers R., Conway G.R. (1991), « Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21<sup>st</sup> century, *IDS Discussion Paper* », n° 296, décembre.
- Ciani, F. (2012), *A resilience-based approach to food insecurity: the impact of Mitch Hurricane on rural households in Nicaragua*, PhD Program in Development Economics, University of Florence.
- Cling J.P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (2003), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2e édition, DIAL/IRD/Economica.
- Collins G. (2013), *Measuring the results of USAID resilience investments in the Horn and Sabel*, Concept Note.
- Conostas M.A., Frankenberger T.R., Hoddinott J. (2014), *Resilience Measurement Principles. Toward an Agenda for Measurement Design*, Resilience Measurement Technical Working Group, Technical Series N°1, January, Food Security Information Network
- Copans J., dir. (1975), *Sécheresses et famines du Sabel. I : Écologie, dénutrition, assistance*, Paris, Francois Maspero.
- Dercon S. (2005), *Vulnerability: a micro perspective*, Oxford University, April.
- De Schutter O. (2010), *Food Commodities Speculation and Food Price Crises, Regulation to reduce the risks of price volatility*, United Nations Special Rapporteur on the right to food, Briefing Note 02, September.

- Devereux S. (2003), *Conceptualizing destitution*, IDS Working Paper 216, Institut of Development Studies, Brighton, UK.
- DFID (2011), *Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper*. Department for International Development, November.
- Dufumier M., Lallau B. (2010), Agriculture et développement durable, in Bertrand Zuideau, éd., *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, Chapitre 29, p. 351-361.
- EU (2012), The European Union Approach to Resilience : lessons learnt from food security crisis, European Commission, 3 October.
- EU (2013), Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries 2013-2020, 6 May.
- FAO (2011) *Resilient Livelihoods: Disaster Risk Reduction for Food and Nutrition Security*, Rome, November.
- FAO (2012), *La Crise Alimentaire et Nutritionnelle au Sabel : l'urgence d'appuyer la résilience des populations vulnérables*, juillet, 82p.
- FAO (2013), *Climate-smart agriculture, Sourcebook*, Rome.
- Folke C. (2006), Resilience: the emergence of a perspective for social ecological systems analyses. *Global Environmental Change* 16 (3), 253–267.
- Frankenberger T.R. et al. (2007), *Ethiopia: the path to self-resiliency. Final Report*, CHF / CANGO, July.
- Frankenberger T., Nelson S. (2013), *Summary of the Expert Consultation on Resilience Measurement for Food Security*, Tango International, February.
- Giddens A. (1987), *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Giovalucchi F. (2014), Résilience, résistance ou changement ? A propos de quelques écueils d'un paradigme naissant de l'aide au développement, in Châtaigner J.M., dir., *Fragilités et résilience, Les nouvelles frontières de la mondialisation*, Karthala, p. 115-132.
- Grünewald F. (2014), La résilience et les ONG, in Châtaigner J.M., dir., *Fragilités et résilience, Les nouvelles frontières de la mondialisation*, Karthala, p. 221-228.
- Grünewald F., Warner J., La résilience : concept porteur ou mot à la mode ?, *Humanitaires en mouvement*, n°10, Septembre, 2012.
- Gubbels P. (2011), *Escaping the hunger cycle. Pathway to resilience in the Sabel*, Sahel working group, groundswell international, september.
- Gubbels P. (2012), *Ending the everyday emergency. Resilience and children in the Sabel*, World Vision and Save the Children, July.
- Gunderson L.H., Holling C.S., ed. (2002), *Panarchy: understanding transformation in human and natural systems*. Island Press, p. 195-235.
- Heijmans A., dir. (2012), *Reaching Resilience. Manuel Resilience 2.0 pour les acteurs de l'aide et les décideurs dans les domaines de la réduction des risques de catastrophe, de l'adaptation au changement climatique et de la réduction de la pauvreté*, CARE Hollande-Université de Wageningen-URD.
- Hesse C., Anderson S., Cotula L., Skinner J., Toulmin, C. (2013), *Gérer la vie en dents de scie: Soutenir des moyens de subsistance résilients au climat dans la région du Sabel*, IIED Issue Paper. IIED, London.
- HLPE, 2012. *La protection sociale pour la sécurité alimentaire*, Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome.
- Holling C. S. (1973), Resilience and stability of ecological systems, *Annual Review of Ecological Systems*, 4, p. 1-23.

- Ibrahim S. (2006), From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help, *Journal of Human Development*, Vol. 7, N°3, p. 397-416.
- IFRC (2012), *The key for resilience: combine emergency and development for a more safe future*, Geneva.
- Inter-Réseaux Développement Rural (2013a), *La promotion de la résilience au Sabel : changement d'approche ou nouvelle mode ?* Bulletin de synthèse Souveraineté Alimentaire, Janvier.
- Inter-Réseaux Développement Rural (2013b), *Politiques de protection sociale contre l'insécurité alimentaire : quels enjeux pour les paysans ?* Bulletin de synthèse Souveraineté Alimentaire, n°12, Décembre.
- IRAM (2013), *Dispositifs de filets de sécurité sociaux en Afrique de l'Ouest: soutenir l'émergence de dispositifs nationaux préventifs*, Note thématique n°7, Juin.
- Joseph J. (2013), Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach, *Resilience*, Volume1, n°1.
- Kaplan H.B. (1999), Toward an Understanding of Resilience. A Critical Review of Definitions and Models, in Glantz & Johnson, Ed., *Resilience and Development: Positive Life Adaptations*, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York, p. 17-83.
- Keil A., Zeller M., Wida A., Sanim B., Birner R. (2008), What determines farmer's resilience towards ENSO related drought? An empirical assessment in Central Sulawesi, Indonesia, *Climate Change*, 86, p. 291-307.
- Laissus P., Lallau B. (2013), Résilience spontanée, résilience suscitée. Les complexités de l'action humanitaire en « zone LRA » (Est de la République Centrafricaine), *Éthique et Économique*, 10(1), février.
- Lallau B. (2008), *La pauvreté en mouvement. Essai sur le développement contemporain de l'analyse microéconomique de la vulnérabilité*, Colloque « Pauvreté et misère dans l'histoire de la pensée économique », Lille, 27-28 novembre.
- Lallau B. (2011), La résilience, moyen et fin d'un développement durable ? *Éthique et économique/Ethics and Economics*, 8 (1).
- Lallau B. (2012), Land grabbing versus investissements fonciers à grande échelle. Vers un « accaparement responsable ? », *L'homme et la Société*, N°183-184, octobre, p.15-34.
- Lallau B. (2013), *A la recherche des fondements de la résilience*, Mémoire d'HDR soutenue le 14 janvier, Université Lille1.
- Lallau B., Droy I. (2014), Qu'est-ce qu'un ménage résilient ? Concepts, méthodes, illustrations, in Chataigner JM. (dir), *Fragilités et résilience : les nouvelles frontières de la mondialisation*, Chapitre 9.
- Levine S. (2012), *Livelihoods in protracted crises*, Forum "Food Insecurity in Protracted Crisis", FAO, Rome, 13-14 September.
- Long N. (2001), *Development Sociology: Actor Perspectives*, London, Routledge.
- Luthar S. (2006), Resilience in Development: A Synthesis Across Five Decades, in D.J.C.D. Cicchetti, *Developmental Psychopathology: Risk, Disorder, and Adaptation*, New York, Wiley, p. 740-795.
- Maxwell D., Webb P., Coates J., Wirth J. (2010), Fit for purpose? Rethinking food security responses in protracted humanitarian crises. *Food Policy*, 35, p. 91-97.
- McEntire, D.A. (1998), Pendulum Policies and the Need for Relief and Invulnerable, Development, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 16 n° 2, p. 213-216.
- Meritens J. de (2014), Les liens entre le redressement rapide et la résilience dans un contexte humanitaire, in Châtaigner J.M., dir., *Fragilités et résilience, Les nouvelles frontières de la mondialisation*, Karthala, p. 107-114.

- Merrien F-X. (2013), La protection sociale comme politique de développement : un nouveau programme d'action international, *Revue internationale de politique de développement*, 5.1, p. 68-88.
- Mitchell T., Wilkinson E. (2012), *Disaster risk management in post-2015 policy frameworks: Forging a more resilient future*, Briefing Paper 75, Overseas Development Institute, June.
- Mortimore M.J. (1989), *Adapting to drought: farmers, famines and desertification in West Africa*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nations Unies (2013), *Un nouveau partenariat mondial : vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable*, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015 Nations Unies.
- Oxfam (2013a), *Pas de Hasard. Résilience et inégalités face au risque*, Document d'information, 21 mai 2013.
- Oxfam (2013b), *The New Alliance: A new direction needed*, Briefing Note, September.
- Oxfam GB (2013), *A Multidimensional Approach for Measuring Resilience*, Oxfam GB Working Paper, August.
- Pain A., Levine S. (2012), *A conceptual analysis of livelihoods and resilience: addressing the 'insecurity of agency'*, HPG Working Paper, Humanitarian Policy group, november.
- Palier J., Prévost B. (2007), Le développement social : nouveau discours et idéologie de la Banque Mondiale, *Economie Appliquée*, 2007/4.
- Pasteur K (2010), *From Vulnerability to Resilience (V2R): Guidelines for Analysis and Action to Build Community Resilience*, Practical Action Publishing.
- Pelling, M., Manuel-Navarrete D. (2011), From resilience to transformation: the adaptive cycle in two Mexican urban centers. *Ecology and Society* 16(2): 11.
- Pingali P., Alinovi L., Sutton J. (2005), Food security in complex emergencies : Enhancing food system resilience, *Disasters*, Vol. 29, juin, p. 5-24.
- Polet F. (2014), Étendre la protection sociale au Sud : défis et dérives d'un nouvel élan, *Alternatives Sud*, CEPRI, Mai.
- Reghezza-Zitt M., Rufat S., Djament-Tran G., et al (2012), What Resilience Is Not: Uses and Abuses, *Cybergeo : European Journal of Geography*, article 621, octobre.
- Revet S. (2009), «Vivre dans un monde plus sûr», Catastrophes «naturelles» et sécurité «globale», *Cultures & Conflits*, Numéro 75.
- Revet S. (2011), Penser et affronter les désastres un panorama des recherches en sciences sociales et des politiques internationales, Presses de Science, Critique Internationale, 2011/3, n°52, p. 157-173.
- Rousseau S., *L'analyse de la vulnérabilité par l'approche des capacités : Le cas des villages ruraux de Madagascar*, Thèse de Doctorat, Université de Versailles Saint-Quentin-En Yvelines, 2005.
- Sen A. (1981), *Poverty and Famines : an Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press.
- Sen A. (1993) Positional objectivity, *Philosophy and Public Affairs*, volume 22.
- Thomas H. (2008), *Vulnérabilité, fragilité, précarité, résilience, etc. De l'usage et de la traduction de notions éponges en sciences de l'homme et de la vie*, TERRA-Ed., Coll. "Esquisses", février.
- Tirivayi N., Knowles M., Davis B. (2013), *The interaction between social protection and agriculture, a review of evidence*, Protection to Production project, Rome, FAO.
- Tisseron S., *La résilience*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3785, 2007.
- Tobie A. (2014), Résilience et nouveaux concepts de développement. Changements en théorie et en pratique, in Châtaigner J.M., dir., *Fragilités et résilience, Les nouvelles frontières de la mondialisation*, Karthala, p. 79-88.

- Tulane University and State University of Haiti (2012), *Haiti Humanitarian Assistance Evaluation: From a resilience perspective*, Tulane University's Disaster Resilience Leadership Academy.
- Twigg J. (2009), *Characteristics of a Disaster Resilient Community, A guidance note, Version 2*, Aon Benfield UCL Hazard Research Centre, November.
- UNISDR (2002), *Living with Risk. A global review of disaster reduction initiatives*. Nations Unies, Genève, 2002.
- UNISDR (2005), *Hyogo Framework for Action 2005-2015*, World Conference on Disaster Reduction, 18-22 January, Kobe, Hyogo, Japan.
- USAID (2012), *Building Resilience to Recurrent Crisis. USAID policy and program guidance*, December.
- USAID (2013), *The Resilience Agenda : Measuring Resilience in USAID*, June.
- Walker, B.H., Holling, C.S., Carpenter, S.R., Kinzig, A.P. (2004), Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems, *Ecology and Society*, 9(2).
- Walker B.H., Gunderson L.H., Kinzig A.P., Folke C., Carpenter S.R., Schultz L. (2006), A handful of heuristics and some propositions for understanding resilience in social-ecological systems, *Ecology and Society* 11(1).
- Weichselgartner, J. (2001), Disaster Mitigation: the concept of vulnerability revisited, *Disaster Prevention and Management*, 10, p. 85-94.
- Wisner B., O'Keefe P., Westgate K. (1977), Global Systems and Local Disasters: The Untapped Power of Peoples' Science, *Disasters*, 1(1), p. 47-57.
- World Bank (2008), *Rapport sur le développement dans le monde 2009, L'agriculture au service du développement*, Washington DC, septembre.
- World Bank (2009), *World Development Report 2010, Development and Climate Change*, Washington DC.
- World Bank, 2013, *World Development Report 2014, Risk and Opportunity, Managing Risk for Development*, Washington DC.