

A la recherche du Sahélien résilient Éléments de réflexion sur une notion à la mode

Benoît Lallau, Université de Lille (France)
Octobre 2015

Cette note interroge la figure du « Sahélien résilient », mise en avant ou recherchée par de nombreux acteurs et bailleurs de l'appui en Afrique de l'Ouest. Qu'apporte de réellement nouveau cette notion de résilience ? Quels défis méthodologiques pose-t-elle ? Peut-elle être opérationnalisée ? Et, surtout, quelle mise en politique induit-elle ? Autant d'interrogations qu'il est nécessaire d'aborder de front, pour faire de ce « Sahélien résilient » autre chose qu'une poétique métaphore.

*1/ L'engouement pour la résilience
2/ La résilience, une notion dangereuse ?
3/ Le vaste chantier de la mesure
4/ Opérationnaliser la résilience ?
5/ Lier résilience et soutenabilité
6/ La résilience, nouveau cadre d'évaluation des politiques publiques ?*

1/ L'engouement pour la résilience

Le monde de l'aide est parcouru de modes, de discours d'experts à chaque fois convaincus (ou faisant mine de l'être) d'avoir trouvé le corpus théorique qui permettra de résoudre les maux de l'humanité. C'est la résilience qui joue, durant les années 2010, ce rôle de notion miracle.

L'extension du domaine de la résilience

Si cette notion s'est désormais généralisée dans le monde de l'aide, elle vient pourtant d'ailleurs, de deux champs disciplinaires en particulier : la psychosociologie d'une part, il s'agit de voir comment une personne se remet d'un choc ou d'une succession d'évènements défavorable ; l'écologie d'autre part, il s'agit alors d'analyser si un écosystème parvient, en suite à une perturbation, à maintenir ses fonctions essentielles et à s'adapter. Puis l'analyse s'est portée sur les systèmes socioécologiques, alliant nature et humain, tels que les systèmes urbains. Centrée sur les chocs, elle a donc d'abord été mobilisée par les institutions se préoccupant des désastres naturels et de leurs conséquences pour les populations humaines. Elle s'y diffuse durant les années 2000, sous l'impulsion de l'UN-ISDR (*International Strategy for Disaster Reduction*), et occupe une place centrale dans le Cadre

d'Action de Hyogo, « pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes » - auquel a succédé en 2015 le cadre de Sendai.

La résilience va ensuite s'étendre bien au-delà de l'ISDR. Ainsi, faisant initialement référence à la capacité de se rétablir et de rebondir suite à un choc majeur, 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 ou de pauvreté), puis comme capacité d'anticiper et prévenir. Cette extension tous azimuts conduit à des définitions très larges de la notion, telle celle mobilisée dans l'initiative AGIR (Alliance Globale pour l'Initiative Résilience) : « capacité des ménages, des familles et des systèmes vulnérables à faire face à l'incertitude et au risque de choc, à résister au choc et à y répondre efficacement, ainsi qu'à récupérer et à s'adapter de manière durable ». Avec le risque de la notion fourre-tout, dans laquelle chacun peut trouver ce qui lui convient...

On la trouve d'ailleurs désormais dans tous les documents institutionnels de référence, tels le *World Development Report* de la Banque Mondiale, le *Human Development Report* du PNUD, et elle occupe une place de choix dans les récents Objectifs de Développement Durable (ODD). Elle a aussi été de plus en plus mobilisée face aux crises alimentaires, comme l'aboutissement d'une longue réflexion sur la lutte contre l'insécurité alimentaire, et sur ses échecs (Blein & al, 2014). Ces échecs, que prouve la récurrence des crises alimentaires, vont conduire à remettre en cause une conception étroite de la sécurité alimentaire, fondée sur l'idée que la faim serait d'abord liée à une production alimentaire insuffisante, méconnaissant en particulier le fait que les épisodes de faim sont aussi dus à des variations « anormales » des prix, à une insuffisance des moyens de production, à des problèmes d'accessibilité de la nourriture. Ils vont aussi conduire à la nécessité de dépasser l'usuel clivage « urgence-développement », afin de s'attaquer aux causes structurelles de la vulnérabilité alimentaire et pas simplement à ses manifestations conjoncturelles.

Faire mieux avec moins

Ces réflexions, déjà anciennes donc, vont être appuyées par des arguments de nature financière. Dans une situation de contraction des budgets publics, issue notamment des crises de la fin des années 2000, 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 est désormais un thème majeur des débats sur l'aide, notamment dans le cadre des forums « 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 et au-delà un écho croissant, du fait notamment d'un activisme très important du DFID (*Department For International Development*) britannique. L'argument de l'efficacité devient alors essentiel, et s'appuie sur des études mettant en balance le coût de l'action d'urgence, celui de l'action précoce, et celui d'une action pro-résilience estimée moins coûteuse.

L'argument de l'efficacité va aussi être mobilisé pour justifier d'une meilleure coordination des acteurs de l'appui, pas seulement entre urgence et développement mais aussi entre les différents secteurs techniques de l'intervention (sécurité alimentaire, hygiène et assainissement, santé, etc.), entre les acteurs sur un même territoire, etc. L'intégration devient alors le nouveau discours de la méthode humanitaire : celle des domaines de compétences, celle des différentes temporalités, celle des échelles d'analyse et d'action, et celle des catégories usuelles de financement que sont la lutte contre la pauvreté, l'adaptation climatique et la préparation aux désastres. La résilience comme fin, l'intégration comme méthode, et le *value for money* comme leitmotiv, tel est le nouveau triptyque du monde de l'aide, en cette décennie 2010. Il s'agit donc de faire mieux avec moins, argument difficilement contestable, a priori tout au moins...

2/ La résilience, une notion dangereuse ?

La résilience étant conçue comme outil d'intégration de la lutte contre les différents maux dont souffre l'humanité, les régions du Monde concentrant ces 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, et la frange sahéenne de l'Afrique Sub-Saharienne. En Afrique de L'Ouest, la résilience est ainsi au cœur de multiples initiatives, européenne (AGIR), britannique (BRACED, *Building resilience and adaptation to climate extremes and disasters*), américaine (*Global Partnership*). Dans l'ensemble de la sous-région, il est donc actuellement illusoire de vouloir obtenir des financements sans « mettre » de la résilience dans sa *concept note*, sans affirmer son aspiration à une résilience des Sahéliens. Deux premières questions émergent alors. Qui a-t-il de vraiment novateur dans cette recherche du Sahélien résilient ? Quels sont les dangers et les potentialités de la notion ?

La résilience, quoi de neuf ?

Sur le fond des analyses et des pratiques, quoi de neuf avec la résilience ? Pas grand-chose en fait. En premier lieu, bien loin des vieux *a priori* de fatalisme et de passivité, les paysans et pasteurs ouest-africains n'ont pas attendu la mode de la résilience pour faire face aux risques et s'y adapter. De même que les analystes qui les étudiaient, qui ont souvent mis en avant cette capacité à affronter les risques. Michael Mortimore parlait ainsi en 1989, de systèmes d'activités sahéens caractérisés par une "*uncertainty-as-norm*", et donc conçus pour s'adapter à cette incertitude. Les mots-clés de l'abondante littérature qui leur a été consacrée, dans différentes disciplines, sont : flexibilité, diversification, complexité, mobilité, adaptation, et, désormais, résilience. Cette longue tradition permet aussi de comprendre l'agacement de nombreux chercheurs face à l'émergence d'une notion censée combler un vide analytique, alors qu'au contraire tant d'écrits ont été produits sur les pratiques des Sahéliens, mais sont trop souvent ignorés par les praticiens et, plus encore, par les bailleurs.

En second lieu, la volonté d'intégration n'est pas nouvelle. Des tentatives pour un dépassement de l'usuel clivage urgence-développement se retrouvent dès les années 1990 dans l'approche dite LRRD (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*), suscitée en particulier par l'Union Européenne. Elles s'inscrivent aussi dans la démarche, promue par le PNUD durant les années 2000, du relèvement précoce (*early recovery*), conçue comme une étape transitoire entre l'anormalité de la crise et la normalité du développement ; ou encore dans la *twin track approach* de la FAO, conçue dans le but de mieux mettre en cohérence l'aide alimentaire d'urgence et la réduction durable de l'insécurité alimentaire. On pourrait aussi renvoyer aux vieilles approches du développement rural intégré, visant à aborder de manière globale le développement d'un territoire rural, et mieux coordonner les différentes modalités de l'appui.

La résilience, un nouvel avatar néolibéral ?

L'approche résilience tend donc souvent à faire du neuf avec du vieux. Ce qui n'est pas problématique en soi, si cela peut aider à la compréhension des crises en milieu sahéen et aiguiller l'appui. Mais pour certains auteurs déjà très critiques, la résilience est aussi porteuse d'une vraie menace. Elle serait d'abord dangereuse car conservatrice par nature. Cela lui viendrait de ses racines dans les approches écosystémiques, qui mettent en avant le retour au *statu quo ante*, le maintien des fonctions essentielles du système, le cycle adaptatif permettant le retour à l'équilibre. Il n'y aurait donc pas de crise, que de nécessaires et spontanés ajustements. On voit là le potentiel très conservateur d'une

duplication, telle quelle, au social. Et son risque d'incapacité à penser le développement, conçu comme perturbation. Les analystes des systèmes socioécologiques ont toutefois tenté d'éviter cet écueil, en élargissant leur conception de la notion : d'une approche fondée sur l'idée de persistance, puis sur celle d'adaptabilité, ils ont peu à peu intégré la capacité à se transformer comme caractéristique d'un système résilient.

La résilience serait aussi dangereuse car fondée sur une vision individualiste du social, en lien avec les approches psychosociales. Est alors soulevé le risque de considérer une personne toujours capable d'affronter l'adversité, au sein d'un système qui n'a pas à être changé. D'où le soupçon de n'être qu'une nouvelle forme de pensée néo-libérale, appliquée à la gestion des risques cette fois, conduisant à rechercher ce héros moderne que serait l'individu résilient. Elle constituerait alors l'aboutissement d'un glissement analytique : d'une vulnérabilité conçue, dans les analyses des famines sahéniennes des années 70 par exemple, comme le produit des structures économiques et sociales, on serait passé à une vulnérabilité conçue, sous l'influence des travaux des économistes, comme un enfermement largement induit par les comportements des individus eux-mêmes, puis, avec la résilience, à la capacité de ces derniers à se sortir d'un tel enfermement. La résilience mènerait ainsi à construire le mythe du « pauvre résilient », à penser que ce 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.

Les potentialités de la résilience

Malgré la force de ces critiques, la résilience ne semble pas exempte d'intérêt pour l'analyse et l'appui en milieu sahéni. En mettant par nature l'accent sur les capacités locales d'action, elle constitue tout d'abord une opportunité pour réellement prendre en compte ces capacités, dans toute leur complexité, toute leur épaisseur historique. Certes l'accent mis sur les capacités d'action n'est pas nouveau dans les sciences sociales, l'approche la plus influente étant sans doute celle des capacités, initiée par l'économiste indien Amartya Sen (1999). La résilience peut alors être considérée comme une extension à la question des risques des travaux de Sen et de ceux, nombreux, qu'il a inspirés.

Dans le domaine agricole, la résilience permet aussi d'élargir l'analyse des risques au-delà des pratiques usuelles des économistes, c'est-à-dire au-delà des risques technico-productifs de l'exploitation. L'échelle d'analyse de la résilience est ainsi davantage la famille (ou le ménage) que l'exploitation, ce qui signifie qu'on y inclut non seulement les risques productifs et ceux de la commercialisation, mais aussi les risques de la vie. En outre, l'approche résilience oblige à tenir compte des perceptions, tant ce qui est important est moins le risque tel qu'il peut être probabilisé par l'analyste que le risque tel qu'il est perçu par le paysan, et la façon dont il influence donc ses pratiques. Plutôt que de risques, c'est d'alors d'adversité dont il est question, notion qui renvoie à l'ensemble des événements, plus ou moins brutaux, pouvant significativement affecter les moyens et conditions d'existence, tant le désastre naturel majeur que l'ensemble des « petits chocs » qui font le quotidien du pauvre, tant les événements qui se produisent effectivement que les menaces qu'ils représentent, tant les événements locaux que les tendances globales ou lointaines.

Enfin, la résilience s'intègre sans trop de mal aux cadres d'analyse usuels de l'humanitaire, qui en quelque sorte étudiaient la résilience avant qu'on ne leur impose la notion. Les outils d'analyse économique du ménage (*Household Economy Analysis*, HEA), le cadre des moyens d'existence durables (ou *sustainable livelihoods*) peuvent sans difficulté ajouter la notion dans leurs boîtes à outils. Elle les oblige toutefois, puisque la résilience une notion de nature multiscalaire et systémique, à développer une connaissance fine des milieux sociaux dans lesquels ils interviennent, ce qui peut constituer un atout pour l'efficacité de ces interventions.

3/ Le vaste chantier de la mesure

Dangereuse ou pas, porteuse ou non, la résilience s'impose à tous. L'enjeu est alors davantage de rechercher les conditions d'une mobilisation utile de la notion. La première des conditions est de pouvoir correctement la mesurer. Il ne faut pas voir là qu'un débat technique, pour deux raisons au moins. D'une part car un choix d'indicateurs ne peut jamais être présenté comme neutre. Ce que l'on mesure s'appuie toujours sur un cadre théorique, et la controverse sur les racines libérales de la résilience oblige à des choix argumentés. D'autre part, puisque la résilience s'impose à tous, il est nécessaire que les équipes locales (instituts nationaux de statistiques, organisations de la société civile) s'emparent de ce débat et montent en compétence sur cette mesure, de manière à ne pas laisser les « experts » issus des institutions internationales ou des ONG internationales dire ce qui fait la résilience, qui est résilient et qui ne l'est pas.

La résilience, de quoi ?

Se pose d'abord la question des indicateurs à mesurer. Le trait commun de toutes les approches de la résilience est, on l'a vu, l'insistance sur la capacité à faire face aux risques et chocs. Mesurer la résilience revient donc à évaluer une capacité d'action, ce qui n'est pas chose simple. Beaucoup d'auteurs distinguent différents types de capacités, se combinant pour constituer la résilience. Des chercheurs de l'IDS britannique associent par exemple une capacité d'absorption (on neutralise les chocs, le système persiste), une capacité d'adaptation (on s'adapte structurellement aux chocs, par un ajustement incrémental) et une capacité de transformation (on change de fondements en suite aux chocs) (Béné & al, 2012). Mais de telles distinctions, si elles peuvent permettre à la résilience de dépasser le stade métaphorique, n'en rendent pas la mesure plus aisée.

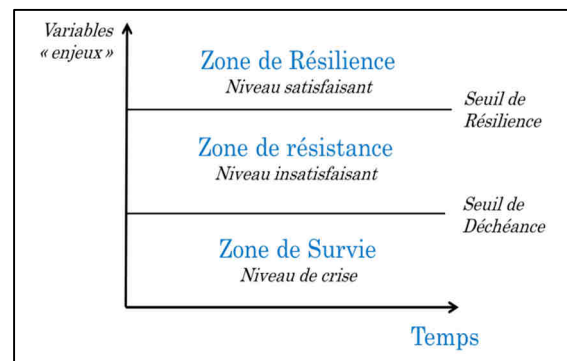
Les diverses tentatives d'ors et déjà menées, notamment au sein de la FAO (FAO, 2013), ont deux traits communs : elles visent à la construction d'indicateurs synthétiques, agrégeant des variables de différentes natures (psychosociales, matérielles, etc.) ; elles sont des tentatives *ad hoc*, les variables choisies étant adaptées au contexte local, et ne se présentent pas comme généralisables sans adaptation. Toutes ces tentatives se heurtent à 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. De même, elles peinent à rendre compte des interactions entre ces différentes composantes estimées de la résilience : les institutions sont nécessaires pour rendre les actifs utiles, la valeur de l'éducation dépend des opportunités de travail, etc. Enfin, des indicateurs d'actifs (détenir des capitaux productifs par exemple) peuvent être « positifs » dans certains contextes, et peuvent constituer des handicaps dans d'autres, notamment les contextes de crise sécuritaire prolongée.

Il semble vain de s'acharner à extraire de méthodologies plus ou moins sophistiquées une mesure unique de cette résilience des Sahéliens, ou des autres. Le problème central est ailleurs, il est celui des variables d'état, celles dont il faut suivre l'évolution pour savoir s'il y a, ou non, trajectoire de résilience. Il semble alors pertinent de recourir à une approche en termes d'enjeux locaux, permettant de tenir compte de la grande diversité des situations locales et des communautés. Il s'agit d'identifier et de suivre dans le temps ce qui, localement, est l'enjeu principal ou les quelques enjeux principaux, à protéger des chocs et à reconstituer en priorité en suite à un choc. Et ce qui, en conséquence, va déterminer les perceptions et guider les pratiques face à l'adversité. Point n'est besoin d'un indice composite complexe, donc, pour initier une analyse en termes de résilience, un suivi dans le temps de ces variables clés (et de ce qui semble les influencer) suffit amplement.

Les horizons de la résilience

Ceci amène à une autre question d'importance : Quand peut-on dire qu'une famille sahélienne est résiliente ? Deux problèmes se posent. Le premier relève du choix d'un délai pour l'observation des variables enjeux. Le second 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. Et cela impose d'aborder la résilience en termes de trajectoires.

Mais ces trajectoires ne doivent pas être perçues comme linéaires. Se pose au contraire la question des discontinuités, des seuils en deçà ou en delà desquels les pratiques et processus changeraient de nature. De nouveau, la résilience s'adapte bien aux cadres d'analyse usuels des humanitaires, puisque deux seuils peuvent faire sens : un seuil de déchéance ou de survie, et un seuil de résilience, proche du seuil de protection des moyens d'existence cher aux évaluateurs HEA. En deçà du premier seuil, la famille se trouve prise au piège de la survie, les variables enjeux étant à des niveaux de crise. Le second seuil correspond lui à la situation à partir de laquelle la famille 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 de ce qui compte localement. Entre ces deux seuils, prime alors une forme de résistance, dominée par des niveaux jugés insatisfaisants des variables enjeux, par des pratiques défensives de reconstitution des moyens d'existence. Raisonner en termes de seuils permet d'orienter l'appui, en mettant en évidence les leviers qui permettent aux familles de les franchir, en faisant ressortir statistiquement les facteurs de résilience et les facteurs de vulnérabilité. L'analyse des seuils a donc deux niveaux, le premier est statique : on doit distinguer deux valeurs seuils pour chaque enjeu identifié ; le second est dynamique : il amène à étudier comment ses valeurs se combinent et comment elles passent, ou pas, d'un état à l'autre.



La résilience n'est pas la survie

Cette approche a deux implications 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 être assimilé à de la résilience. Dans une telle perspective, le retour, suite à un choc, à une situation initiale défavorable, ce n'est pas de la résilience, tout au plus une forme de résistance ; l'expression « un pauvre résilient » ne peut être autre chose qu'un médiocre oxymore, dès lors que des seuils sont intégrés à l'analyse des trajectoires familiales. En second lieu, la nécessité d'étudier les trajectoires des familles conduit à la mobilisation de méthodologies spécifiques. Les trajectoires peuvent émerger par le biais d'enquêtes qualitatives, via l'analyse des réseaux ou les récits de vie, la reconstitution des histoires individuelles et collectives. Mais les pratiques du passé peuvent s'avérer inefficaces dans le contexte présent, d'où l'intérêt non seulement de reconstituer les trajectoires *a posteriori*, mais aussi de le suivre en temps réel. Cela passe alors par des dispositifs d'observatoires. De tels dispositifs pérennes s'avèrent souvent difficiles à maintenir, d'une part dans les régions en crise prolongée, lorsque prévaut l'insécurité, lorsque les populations se déplacent de manière peu prévisible, d'autre part lorsque manquent les financements, les bailleurs étant généralement peu enclins à financer ce type de dispositifs.

4/ Opérationnaliser la résilience ?

Une première condition pour rendre la résilience utile est donc de mobiliser des budgets pérennes pour pouvoir l'évaluer, dans la durée. La condition suivante est de pouvoir la mettre en œuvre sur le terrain, ce qui passe par une question plus complexe encore : à qui incombe la responsabilité de la résilience ?

Une nouvelle injonction venue d'ailleurs ?

C'est là qu'apparaît un autre risque porté par la notion, celui de l'injonction. Cette injonction 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. Elle 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 les ressorts nécessaires pour affronter l'adversité, qu'il convient simplement de susciter leur *empowerment*. C'est là qu'est l'alibi : si les populations pauvres disposent de la capacité à dépasser l'adversité, il suffit de promouvoir l'émergence de groupes pertinents localement, au sein desquels le capital social et, partant, la résilience pourront se développer.

Les populations locales seraient donc considérées comme potentiellement capables de faire face aux risques et aux chocs, pour autant que l'on aide ce potentiel à se révéler. Et c'est ici qu'apparaît une autre forme d'injonction : du « débrouillez-vous », on passe au « on va vous expliquer comment vous débrouiller ». Les problèmes des pauvres ne viendraient plus (uniquement) des risques naturels eux-mêmes, ni de structures économiques et sociales productrices de vulnérabilités, mais bien des mentalités, de comportements inappropriés des populations ou d'une mauvaise gouvernance des autorités locales. Cette vision sous-tend l'approche « boîte à outils », très répandue dans le champ de la résilience, qui recense les « bonnes pratiques », à implanter au sein des systèmes locaux, ou à diffuser aux leaders et autorités. On en vient parfois à établir de longues listes de caractéristiques permettant de dire (selon des *a priori* ou en fonction des expériences passées) si l'entité étudiée est ou n'est pas prédisposée à la résilience. Il en est ainsi de la caractérisation des « communautés résilientes » : des communautés ayant de bons leaders, éduquées, conscientes des risques, soudées, diversifiées, pas trop « genrées », etc... Ce qui peut finir par rendre la résilience utopique et inatteignable, tant il est de nombreuses conditions à réunir.

Si l'on considère que la responsabilité de la résilience n'incombe pas qu'aux communautés locales, à qui incombe-t-elle ? Il y a là un débat crucial, en Afrique de l'Ouest comme ailleurs, celui de la gouvernance des actions pro-résilience. A cet égard, l'injonction de la résilience, et la façon très paradoxale dont elle est mise en œuvre, peuvent conduire à créer de la confusion et de la frustration aux différentes échelles de l'action publique. Premier paradoxe : les multiples initiatives actuelles semblent très peu coordonnées, répondant d'abord aux priorités de l'agenda de chaque bailleur, alors que la notion se fonde par définition sur une meilleure intégration des actions sur le terrain. Deuxième paradoxe : les pouvoirs publics nationaux, et plus encore locaux, de même que les organisations de la société civile, s'estiment souvent dépossédés d'un pouvoir de décision, ou tout au moins d'orientation en la matière, alors que les programmes résilience sont censés s'appuyer sur des dynamiques et des leaderships locaux. Il est donc clair qu'il manque aujourd'hui un pilote bien identifié, et légitime, pour les programmes résilience. Ce rôle ne pourrait-il pas être tenu par les autorités nationales ou sous-régionales, dans le cadre de l'Ecowap ?

Certes l'injonction des bonnes pratiques, la tendance à passer outre les autorités locales, et la segmentation des programmes constituent des constantes de l'histoire de l'appui, des

discours des bailleurs. Mais elles sont d'autant plus critiquable que l'approche résilience est censée se fonder sur les capacités locales, sur l'autonomie des acteurs, sur l'intégration des actions.

Comment réussir l'intégration ?

Ce dernier point fait d'ailleurs d'ors et déjà débat, l'intégration, ambition consubstantielle au projet de la résilience. Une telle ambition n'est pas sans risque ni difficulté, et ce qui ressort des premières expériences de terrain montre la difficulté d'opérationnaliser l'intégration (Grünewald, 2014).

Les principaux bailleurs tentent de la mettre en œuvre dans leur propre procédure, telle l'USAID, qui développe une démarche de « planification conjointe ». Sa *Joint Planification Cell* est ainsi 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. Au niveau européen, on tente de mettre à mettre ECHO et DEVCO davantage en dialogue (« construction conjointe d'analyses de situations »), chacun se montrant toutefois soucieux de conserver ses prérogatives. Au-delà de ce dialogue interne aux institutions, c'est l'allongement des horizons des bailleurs, et donc ceux des financements octroyés, qui paraît déterminant, et pourtant rarement atteint. Il y a là un autre paradoxe, alors que la résilience consiste à susciter un allongement des horizons chez les populations cibles. Et de nouveau, cela plaide pour une coordination pro-résilience au niveau des autorités nationales ou sous-régionales, s'inscrivant davantage dans le temps long requis par la notion.

Sur le terrain, les institutions tentent aussi de modifier leurs pratiques. Il en est ainsi de la FAO et de son approche « caisses de résilience », expérimentée notamment au Mali et au Burkina Faso. Elle associe un volet technique, par la promotion de « bonnes pratiques » agricoles dans les champs-écoles paysans, un volet financier, visant à développer la microfinance (épargne, micro-crédit, micro-assurance), et un volet social fait de filets sociaux et d'inclusion sociale. Le but d'une telle imbrication est d'enclencher une dynamique vertueuse, faite de moyens d'existence diversifiés et résilients, d'allongement des horizons, de cohésion sociale. Ces « caisses » sont représentatives de l'approche résilience, et de ses limites : se fonder sur les compétences et capacités d'action locales tout en sachant quelles « bonnes pratiques » diffuser, s'appuyer sur des communautés présumées soudées et organisées, remobiliser de vieilles méthodes (*Farmer Field Schools*), tenter -difficilement- d'allonger l'horizon des financements, etc.

Mais c'est majoritairement aux ONG, qui sont généralement en première ligne sur les terrains ouest-africains, qu'incombe l'épreuve de la mise en œuvre de l'intégration. Elles se sont généralement organisées de manière très sectorielle, parce que les bailleurs leur affirmaient que c'était une condition, non négociable, d'efficacité de leurs actions (approches des clusters), et on leur demande aujourd'hui, pour la même raison, de faire exactement le contraire, de sortir de la logique des « silos » (selon l'expression de François Grünewald). Les mêmes impératifs d'efficacité les ont conduites à trop souvent délaissé les partenaires nationaux, pas assez « professionnels », et à limiter les évaluations approfondies, trop budgétivores ; on leur demande aujourd'hui de mieux intégrer les acteurs locaux, et de développer des cadres d'évaluation moins sommaires, fondés sur la complexité de la résilience. Une autre difficulté est de postuler que tous les objectifs pourraient être atteints en même temps, sans dispersion des énergies ni contradiction entre ces objectifs. Enfin, leur demander de lier urgence et développement dans leurs activités les oblige à repenser leur organisation interne, tout en continuant à affronter les aléas des financements, obtenus au coup par coup, sans prévisibilité. Beaucoup donc, au sein de ces ONG, doutent de la possibilité de mettre en œuvre, concrètement, l'intégration...

5. Lier résilience et soutenabilité

Il est une autre question d'importance, souvent éludée dans les documents institutionnels : la résilience est-elle toujours une bonne chose ? Répondre à une telle question, c'est se pencher sur les différentes échelles de la résilience, et sur les pratiques des familles et leur soutenabilité.

Les pratiques en débat

Dans les approches institutionnelles, la résilience est considérée à différentes échelles, depuis l'individu jusqu'à la Nation. Cette volonté de traiter simultanément de multiples échelles et de leurs interactions contribue clairement à la difficulté d'opérationnalisation de la notion ; la résilience d'un enfant battu n'est pas la résilience d'un village, et les liens entre l'une et l'autre sont des plus malaisés à établir. Là encore, rien de bien nouveau : l'une des difficultés majeures en sciences sociales est bien le passage du singulier au pluriel, de ses parties au système lui-même. Dans une approche résilience, la famille peut constituer une bonne entrée. Elle structure le quotidien de ses membres, induit un vivre ensemble au moins durant une partie de l'année, et porte une majeure partie des pratiques de gestion des risques. C'est en outre l'échelle qui est privilégiée par les praticiens de l'appui, comme la plus opératoire pour étudier les pratiques des populations rurales et pour évaluer les impacts des programmes mis en œuvre. Mais cette échelle ne suffit assurément pas, il faut aller à la fois en deçà, au sein de la famille, et au-delà, à l'échelle d'un territoire. Et ainsi lier résilience et soutenabilité.

Au sein de la famille, cela conduit à rechercher quels sont les gagnants et les perdants dans les adaptations et l'éventuelle trajectoire de résilience. La question du genre trouve ici toute son importance. Obliger sa fille à un mariage précoce pour éponger une dette peut permettre aux autres membres de la famille de « rebondir », mais cela se fait au prix des capacités d'action de la jeune fille, cela pose donc la question de la soutenabilité sociale d'une telle pratique. Lier résilience et soutenabilité revient alors à poser et à assumer le fait que toutes les pratiques ne se valent pas, mais aussi à interroger les risques portés par les pratiques adoptées par les familles. Les humanitaires l'ont bien intégré à leurs analyses, puisqu'ils considèrent usuellement trois niveaux d'impacts des pratiques des ménages en suite à une crise : des pratiques à impacts faibles, dites adaptatives, qui n'hypothèquent pas l'avenir du ménage ; des pratiques à impact modéré, dites de détresse, qui sont non soutenables mais qui n'atteignent des niveaux irréversibles, et des pratiques à impact élevé, dites de survie, qui risquent de dégrader de manière irréversible la situation du ménage (ACF-I, 2009).

Soulignons toutefois l'ambiguïté de certaines pratiques humanitaires lorsqu'elles sont étudiées au prisme de la résilience. Ces humanitaires ont tendance à se focaliser, pour des raisons éthiques, sur le *saving lives*, alors que les familles et communautés ont généralement un objectif plus lointain, celui de la préservation des moyens d'existence et de la continuité du groupe. Il y a là une tension potentielle entre deux précarités, entre deux priorités, les vies et les moyens d'existence. Qu'est-ce donc qu'une pratique soutenable, est-ce une pratique qui sauve des vies vulnérables, ou qui sauve les moyens d'existence de la famille ? Voilà une question que tous les indicateurs composites ne parviendront pas à traiter de manière satisfaisante, mais qu'une analyse en termes de résilience peut contribuer à sortir de l'aporie, puisque des interventions d'urgence fondées sur cette résilience sont censées déjà penser le long terme. Plus généralement, l'approche résilience doit inciter ces acteurs, et plus encore leurs bailleurs, à sortir le plus vite possible de l'assistanat, l'aide alimentaire systématique, et s'orienter vers des pratiques, moins visibles, visant à l'autonomie des familles aidées. Vieux débat, là encore, que la résilience ne fait que réactiver.

Résilience à tous les étages ?

Mais lier résilience et soutenabilité, c'est aussi aller au-delà de la famille, et aborder les problématiques de l'interaction sociale et de l'agrégation des pratiques. En premier lieu, plutôt que de parler de « bonne » ou de « mauvaise » résilience des familles, il s'agit de savoir si les pratiques de certains nuisent directement ou indirectement à d'autres. Auquel cas, s'il y a résilience, celle-ci peut ne pas être socialement soutenable, en fonction des critères de soutenabilité retenus. Ainsi les pratiques de prédation (pillage,...) permettent à certains d'initier des trajectoires de résilience, mais au prix d'une destruction des moyens d'existence de beaucoup d'autres. Moins radicalement, l'individualisation des pratiques foncières et de captation d'un espace autrefois communautaire peut renforcer celles qui en bénéficient, et fragiliser les autres. En second lieu, ce qui est envisageable à l'échelle d'une famille peut ne pas l'être à celle d'un territoire ou d'un groupe social, du fait des pressions exercées sur les ressources naturelles en particulier. La diversification des activités, usuellement présentée comme favorable à la résilience, peut ainsi avoir des impacts négatifs à l'échelle d'un territoire. Tel le maraîchage qui induit une ponction importante sur la ressource en eau, telle aussi la production de charbon de bois, qui accroît fortement la dégradation du couvert forestier. Une même pratique (maraîchage, charbonnage, etc.) peut ainsi fonder des trajectoires de résilience si elle n'est mise en œuvre que par quelques familles d'un territoire, et au contraire induire le maintien des logiques de résistance, voire de survie, si elle vient à se généraliser.

En dépit de l'optimisme qui prévaut dans les écrits institutionnels sur la résilience, il faut admettre l'idée qu'il est des résiliences soutenables, et d'autres qui le sont moins. Admettre aussi le fait que la résilience peut être une notion utile, mais en aucun cas suffisante, et qu'elle doit être intégrée à une approche en termes de soutenabilité. Admettre enfin que des positionnements éthiques sont nécessaires, que tout ne peut décidément pas être qu'affaire de techniques de mesure ou d'intervention.

6/ La résilience, nouveau cadre d'évaluation des politiques publiques ?

Il est donc entendu que le Sahélien doit être résilient. De même, à la suite de l'année internationale des agricultures familiales (en 2014), il a été affirmé par tous que les producteurs familiaux constituent des vecteurs essentiels de la lutte contre l'insécurité alimentaire et de la pauvreté, notamment en Afrique de l'Ouest. *Small farmers are the answer*, affirme ainsi l'AGRA (*Alliance for Green Revolution in Africa*). La résilience du paysan sahélien semble donc ressortir de l'impératif catégorique, elle ne se discute pas, elle doit juste être recherchée, appuyée. Il y a là une véritable opportunité pour faire de la notion quelque chose d'utile : elle peut devenir un critère essentiel de l'évaluation des politiques publiques, nationales, régionales, internationales. Elle peut renvoyer les concepteurs de ces politiques à leur responsabilité : contribuez-vous vraiment à cette résilience, que vous appelez de vos vœux ?

Quel modèle de développement agricole ?

Dans l'approche 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 que tous les schémas techniques ne se valent pas, pour susciter la résilience des producteurs familiaux.

Il est un constat de plus en plus partagé : le modèle agroindustriel diffusé lors des « révolutions vertes », fondé sur l'artificialisation des agroécosystèmes, l'uniformisation des packs techniques, la chimisation systématique et la simplification des pratiques culturales atteint ses limites - écologiques, sociales, et même économiques. Les approches systémiques des agronomes montrent que la résilience découle au contraire de la complexité, de la diversité, de la flexibilité et de l'autonomie (Cabell & Oelofse. 2012). 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, sur l'agroforesterie, sur l'articulation entre végétal et animal (mais aussi sur la protection des cultures contre la divagation du bétail), constituent donc les vecteurs possibles d'un progrès agricole qui serait pro-résilience, ce que montrent désormais de très nombreux travaux (Altieri & Nicholls, 2014).

L'idée d'une résilience fondée sur l'agroécologie progresse indéniablement, au sein de la FAO et plus largement au sein des Nations Unies, et dans de nombreuses ONG. Mais elle n'est en aucun cas dominante dans les financements mobilisés. Ainsi, les approches prônées au sein de la « Nouvelle Alliance » (*New Alliance for Food Security and Nutrition*), qui fédère nombre de bailleurs publics et privés notamment en Afrique de l'Ouest, tendent à perpétuer le modèle technique dominant, sous l'influence des industriels de l'agrofourmiture et du génie génétique. En Afrique subsaharienne, c'est l'AGRA, et plus encore l'*African Agricultural Technological Foundation* (AATF) qui relaient ce modèle, grâce à l'appui de fondations privées, telle la fondation Bill et Melinda Gates. Leur volonté est de démontrer d'une part que la dépendance accrue des exploitations familiales aux fournisseurs d'intrants ne constitue pas une menace pour ces paysans, d'autre part que seule la « nouvelle modernisation », fondée sur un pack technique incluant les semences génétiquement modifiées et un accès généralisé aux intrants chimiques, permettra de faire face à la demande alimentaire des prochaines décennies dans un contexte de changement climatique. L'agriculture « climato-intelligente » promue par la FAO va ainsi peu ou prou dans le même sens, ou tout au moins contribue à jeter le flou sur la voie à suivre pour rendre les exploitations familiales plus résilientes au changement climatique, alors qu'à l'évidence, tous les modèles techniques ne se valent pas.

La souveraineté alimentaire, fondement de la résilience

Au-delà des seules techniques, c'est bien le rôle que l'on accorde aux agriculteurs familiaux dans le développement agricole et la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest qui est ici en question. C'est là qu'apparaît toute l'ambiguïté des positions affichées et des programmes mis en œuvre. D'un côté on fait mine d'attendre beaucoup de ces paysans, et l'injonction de résilience, soulignée plus haut, converge avec la nouvelle mission qui leur est confiée, celle de résoudre les questions de la faim, de la pauvreté et du sous-emploi. De l'autre, on tend à soutenir des pratiques qui vont à l'encontre du devenir de ces paysans. Le soupçon d'archaïsme, qui était déjà au cœur des stratégies de modernisation il y a quelques décennies, n'est jamais bien loin. Les paysans oui, mais faute de mieux, en somme.

Il en est ainsi des investissements fonciers à grande échelle, que la Banque Mondiale et (dans une moindre mesure) la FAO persistent à soutenir, au nom d'une conception du développement fondée sur l'investissement libre et sans frontières, en se contentant d'appeler les investisseurs à la « responsabilité » pour limiter les spoliations liées, ou en envisageant les modalités d'un partenariat le moins déséquilibré possible entre des exploitations familiales et les grands domaines, via le développement de l'agriculture contractuelle (Lallau, 2012). De la même façon, en dépit de maintes études et plaidoyers (De Schutter, 2014), les principaux bailleurs répugnent à accepter l'idée d'un rétablissement de protections aux frontières, sans lesquelles pourtant il ne pourra pas y avoir d'essor des filières locales, et plaident au contraire pour des libéralisations accrues. Le cas de l'APE

(Accord de Partenariat Economique) entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union Européenne est ici emblématique, puisqu'il conduit à confronter sur un même marché les producteurs européens et les producteurs ouest-africains, considérés comme égaux et capables de tirer également parti d'un tel libre-échange. Un officiel européen affirmait il y a peu que l'excédent de production de lait en poudre causé par la suppression des quotas laitiers pourrait s'écouler sans peine sur les marchés émergents, notamment africains. C'est alors une exigence de cohérence qui peut être renvoyée à l'Union Européenne, tant l'APE et l'initiative AGIR semblent en complète contradiction : quid de la résilience des agropasteurs sahéliens, quid du développement des filières laitières ouest-africaines ?

Cela oblige aussi à dépasser la conception encore souvent « naturo-centrée » de la notion. Penser la résilience du paysan sahélien uniquement en référence au changement climatique est beaucoup trop limité ; certes les contraintes climatiques sont fortes, certes elles risquent de s'accroître à l'avenir, mais les chocs des marchés dits mondiaux et ceux de l'investissement foncier à grande échelle et du *land grabbing* lié pèsent tout aussi, voire bien plus, lourd que les aléas climatiques pour des paysanneries sous-appuyées, sous-équipées. Elle doit alors aussi être pensée en termes de chocs de modèles : un modèle agroindustriel face à des conceptions alternatives, fondées sur l'agroécologie, la souveraineté alimentaire et les dynamiques collectives. La résilience des Sahéliens prend ici toute sa dimension politique, elle permet de mettre les institutions qui la prônent devant leurs contradictions, et donc leurs responsabilités.

La protection sociale, condition nécessaire mais non suffisante

La protection sociale a fait un retour marqué ces dernières années dans les discours et les pratiques de l'appui. Elément central du plaidoyer actuel de la FAO, elle a même constitué le thème majeur de la Journée Mondiale de l'Alimentation, le 16 octobre 2015. Le constat, là encore, n'est pas bien neuf : il est inutile d'attendre de personnes très vulnérables, pour lesquelles le moindre petit aléa peut devenir catastrophique, les « bonnes pratiques » qui fondent la résilience. Il est donc nécessaire de protéger les moyens d'existence des Sahéliens des aléas de la vie, et pas simplement de ceux des marchés ou de la pluviométrie, de mettre en œuvre diverses modalités de protection sociale accessibles aux populations.

Une telle nécessité implique d'abord d'améliorer l'accès aux services de base, ce que les politiques sociales inspirées des OMD (Objectifs du Millénaire pour le Développement,) ont entrepris de réhabiliter durant les années 2000. Plus récemment, en lien avec l'approche résilience, les programmes de filets sociaux dits préventifs ou productifs se développent en Afrique Subsaharienne, le plus souvent sous l'égide de la Banque Mondiale (IRAM, 2013). 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 de sécurité en dehors des périodes de crise grave. On est là dans un entre-deux, entre les politiques agricoles classiques fondées le soutien à la production, 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 : transferts monétaires contre travail, fournitures ponctuelles d'aide alimentaire, appui à la capitalisation des exploitations, achats garantis via les systèmes approvisionnements locaux de l'aide d'urgence (tel le programme P4P, *Purchase For Progress*, du PAM), transferts en espèces accroissant les débouchés des producteurs locaux, etc. Pour reprendre la terminologie adoptée plus haut, il s'agit de viser particulièrement les familles en résistance (entre résilience et survie), et leur permettre, à moindre frais de nouveau, d'initier des trajectoires de résilience.

En Afrique de l'Ouest, les approches sociales de l'insécurité alimentaire s'intéressent ainsi majoritairement aux familles 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. Elle se fonde sur l'idée qu'un montant même minime de supplément de revenu régulier (conditionnel ou non) peut aider les familles à diversifier leurs moyens de subsistance, à investir, et dépasser la résistance de court terme, et peut aussi profiter à l'ensemble de la communauté par les infrastructures et les dépenses induites. L'Ethiopie est souvent citée comme l'exemple à suivre, avec son *Productive safety nets program*, basé sur les travaux d'intérêt public à haute intensité de main d'œuvre. Elle inspire par exemple la CEDEAO, qui dans son initiative « Faim zéro » initiée en 2012, intègre elle aussi cette dimension sociale en termes de filets préventifs.

On parle alors de politique agricole inclusive (« inclusif » étant un autre mot très en vogue dans le monde de l'aide !), 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 craintes, qu'expriment notamment certains représentants des organisations paysannes ouest-africaines que la dimension sociale ne l'emportent sur la dimension agricole. Autrement dit, que l'on se limite à des politiques de réparation, de pansement social, sans s'attaquer, une fois de plus, aux racines de la vulnérabilité alimentaire. Les risques de famine pesant actuellement sur quelque 15 millions d'Ethiopiens (selon les Nations Unies) montrent bien les limites de politiques de protection sociale, même dite productives, dès lors que ces politiques ne sont pas accompagnées d'un volontarisme d'appui à long terme des exploitations familiales, voire lorsqu'elles entrent en contradiction avec des politiques adverses à ces exploitations.

Conclusion : les exigences de la résilience

Ainsi, on voit bien que pour ne pas ressortir d'une creuse rhétorique ou d'un plaidoyer larmoyant, la résilience revêt de nombreuses exigences. La première de ces exigences est conceptuelle : la définir clairement, et l'associer à d'autres notions phares des débats sur le développement, telles celles de vulnérabilité, soutenabilité et de protection ; la résilience, pour nécessaire qu'elle puisse être, est insuffisante pour expliquer les réalités de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire en zone sahéenne. La deuxième exigence est d'ordre méthodologique : car la résilience implique un besoin de suivi dans le temps, d'évaluations d'impacts, d'approches qualitatives, fondés sur de -coûteux- dispositifs d'observatoires. La troisième exigence est plus importante encore, elle ressort du politique, d'un choix de modèle de développement pro-résilience. En ce sens, la résilience permet une salutaire relance du débat sur la dimension politique de l'aide au développement, du fait des considérations normatives qu'elle porte, et du fait des choix de modèles qu'elle implique, inévitablement. Elle conduit aussi à relativiser l'argument du moindre coût souvent avancé pour justifier de sa mobilisation dans le champ de l'aide. Comme principe directeur de politiques agricole et sociale visant à s'attaquer aux causes structurelles de la vulnérabilité, la résilience ne peut être qu'une notion coûteuse et au final dérangeante pour les Etats et les bailleurs, les renvoyant à leurs propres insuffisances et incohérences.

S'il est donc trop tôt pour tirer un bilan définitif de l'usage de la résilience en zone sahéenne, deux critères majeurs d'évaluation pourront, dans quelques années, être interrogés : d'une part, sa capacité intégratrice dans les actions de terrain, tant mise en avant ; d'autre part sa capacité à légitimer et à susciter une action publique véritablement en faveur des agriculteurs et pasteurs, des filières locales et des consommateurs urbains.

Pour aller plus loin

- ACF-International, 2009, Evaluation de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence. Guide pratique pour le terrain, décembre.
- Altieri M.A., Nicholls C.I., 2014, Diffuser l'agroécologie pour la souveraineté et la résilience alimentaires, Alternatives Sud, Vol. 21-2014, p. 35-64.
- 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.
- Blein R., Coste R., Leturque H., 2014, Atouts et limites de la notion de résilience pour les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle, in Châtaigner J-M. (dir), Fragilités et résilience : les nouvelles frontières de la mondialisation, Chapitre 16, p. 263-282.
- Cabell J-F., Oelofse M., 2012, An indicator framework for assessing agroecosystem resilience. Ecology and Society 17(1): 18.
- De Schutter O., 2014, Final report: The transformative potential of the right to food, Report of the Special Rapporteur on the right to food, 24 January.
- FAO, 2013, Resilience Measurement Technical Note (<http://www.fao.org/3/a-i4102e.pdf>)
- Grünwald 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.
- 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.
- 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.
- Mortimore M., 1989, Adapting to drought: farmers, famines and desertification in West Africa, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sen A., 1999, Development as freedom, Oxford University Press.

