

## Approche multi-acteurs

### Intégration du thème de la sécurité alimentaire dans les programmes

Synthèse – Décembre 2019

Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge au Développement

Jusqu'en 2015, la Belgique disposait d'un instrument original et spécifique de lutte contre l'insécurité alimentaire, le Fonds belge de sécurité alimentaire (FBSA). Cette initiative, créée par le parlement belge en 2010, succédait à deux autres initiatives parlementaires similaires développées dans ce domaine depuis 1983, le Fonds de survie pour le Tiers-Monde et le Fonds belge de survie. Prévu initialement pour une période de dix ans, le FBSA a été interrompu à mi-parcours par le gouvernement belge. Au moment de son abrogation, le parlement a adopté une résolution demandant notamment une évaluation des programmes en cours et de l'intégration du thème de la sécurité alimentaire dans le cadre de la Coopération belge au Développement. Cette synthèse présente les résultats de cette évaluation.

#### Les quatre piliers de la sécurité alimentaire selon la FAO

- 1) Disponibilité des denrées alimentaires
- 2) Accessibilité financière et physique aux denrées
- 3) Utilisation des aliments à niveau nutritionnel adéquat
- 4) Stabilité et sécurité

Le FBSA, financé grâce à un apport extra budgétaire de la Loterie Nationale obtenu par le parlement, a permis de réaliser des programmes d'appui à la sécurité alimentaire sous ses quatre piliers tels que définis par la FAO. En outre, et cela a été son originalité en comparaison des deux Fonds précédents, le FBSA a développé une approche multi-acteurs, impliquant différents acteurs gouvernementaux, non gouvernementaux et multilatéraux qui, en fonction de leur spécialité propre, devaient contribuer de manière complémentaire à ces interventions communes : les uns par exemple pour améliorer la production et donc la disponibilité des aliments, d'autres pour le volet nutrition, d'autres encore pour l'amélioration des revenus des populations et renforcer ainsi leur accès à l'alimentation.

Outre le financement des phases terminales du Fonds précédent, le budget du FBSA a permis de réaliser, durant cette période raccourcie, cinq programmes au Mali, au Mozambique, au Burundi, en Tanzanie et au Bénin, pour un total de 73 millions d'euros. Au terme de son analyse, l'évaluation fait un constat globalement

positif des réalisations du FBSA mais souligne aussi les défis de cette approche originale et la faible prise en compte des leçons de celle-ci dans les politiques actuelles de la Coopération belge au Développement.

Le FBSA a répondu de façon adéquate aux objectifs généraux de la Coopération belge en matière de sécurité alimentaire tels que définis dans sa note stratégique pour l'agriculture et la sécurité alimentaire de 2010. En tenant compte des leçons apprises lors des fonds précédents, le FBSA a développé une approche multidimensionnelle et multi-acteurs qui est particulièrement pertinente pour les régions et/ou les groupes les plus vulnérables face à une insécurité alimentaire chronique. La cohérence de l'approche du FBSA a été renforcée grâce à un long processus participatif d'identification et de formulation impliquant les divers acteurs du Fonds : les partenaires internationaux, les autorités nationales et locales ainsi que les organisations de la société civile locale. Ce processus a permis d'assurer régulièrement l'alignement du FBSA aux stratégies nationales dans ce secteur.

Cependant, l'intégration des thèmes transversaux de la Coopération belge (genre, environnement, droits de l'homme) s'est faite de manière inégale dans les différents programmes du FBSA et l'approche multi-acteurs n'a pas permis de déboucher sur une véritable prise en compte collective de ces thèmes.

La mise en œuvre du FBSA s'est peu à peu améliorée grâce à un apprentissage progressif. La phase de démarrage des différents programmes a généralement été lente. Au départ, la coordination était généralement peu manifeste, le suivi trop dispersé, le rythme d'exécution assez inégal. Au fur et à mesure, l'efficacité et l'efficience se sont renforcées au cours de cette mise en œuvre : en particulier pour les trois programmes (au Burundi, en Tanzanie et au Bénin) qui ont pu localiser les équipes techniques et la coordination près des zones d'intervention. L'approche multi-acteurs du FBSA a confié à Enabel ou une organisation multilatérale, selon les pays, un rôle de coordination qui a permis de renforcer la cohérence de l'intervention, de stimuler les apprentissages réciproques entre acteurs et surtout de construire un suivi beaucoup plus harmonisé. Néanmoins, les effets de cette coordination sont restés limités, car celle-ci devait naviguer entre une autonomie d'intervention que chaque acteur voulait préserver et une certaine redevabilité de l'ensemble du programme

qui lui était confiée sans avoir reçu l'autorité nécessaire pour pouvoir l'assumer pleinement.

### Activité d'élevage en Tanzanie



Projet Maisha Bora © Particip

L'évaluation a pu identifier différents effets induits par le FBSA. Les activités de production et de stockage de produits agricoles et/ou d'élevage ont permis une **augmentation de la disponibilité et de la stabilité alimentaire**, au cœur des préoccupations du FBSA. Les activités commerciales, d'économie sociale et de crédit ont permis au programme de dépasser le seul appui à la subsistance pour **développer de petites activités entrepreneuriales agricoles**, renforçant en particulier **l'autonomisation des femmes**. Toutefois, l'ampleur de ce volet est encore trop limitée pour contribuer de manière très significative au renforcement de l'accessibilité et de la stabilité alimentaire. En revanche, les activités **d'amélioration de l'approvisionnement en eau** ont réellement induit une meilleure accessibilité alimentaire et ont eu un impact positif pour plus d'égalité entre les sexes. La plupart des programmes ont eu un effet positif sur les attitudes et pratiques en matière de nutrition par le travail réalisé dans les écoles, avec des agents et groupes communautaires de sensibilisation.

### Eau pour le maraîchage au Bénin



Projet AMSANA © Particip

**En abordant la sécurité alimentaire systématiquement selon ses quatre piliers, le FBSA a consolidé la cohérence et la pertinence de l'approche de la Coopération belge.**

Elle a rendu plus pertinente une approche multidimensionnelle que la Coopération belge appliquait de manière moins systématisée par le passé. Cette approche a induit des **effets significatifs surtout au niveau du pilier disponibilité**, et de façon moins marquée dans les autres domaines, même si certains, comme la nutrition au sein du pilier « utilisation », sont prometteurs mais parfois limités par des facteurs externes. Les effets du renforcement de capacités des organisations paysannes et des acteurs institutionnels induits par le FBSA apparaissent essentiels et visibles dans plusieurs programmes mais leur durabilité reste encore très dépendante des investissements futurs qui seront consentis par ces acteurs locaux eux-mêmes.

**L'approche multi-acteurs a mis en exergue des pratiques prometteuses mais insuffisamment exploitées.** Elle n'a pas permis de dégager d'économies d'échelles significatives et n'a engendré que des effets partiels. Pour obtenir un effet plus significatif, cette approche doit être développée dans la durée pour créer de réels changements de pratiques. Cela n'a pu être que partiellement atteint, le FBSA étant inopinément abrogé. La modalité de coordination a permis de stimuler des approches plus collectives, de partager des informations, de rapprocher les suivi-évaluations. Les effets de ces pratiques sur les résultats finaux des interventions restent cependant encore peu identifiables, par manque d'indicateurs de mesure adéquatement définis au départ. L'évaluation du FBSA met en évidence l'importance de trouver un équilibre entre une coordination attentive au respect de l'autonomie des acteurs tout en disposant de l'autorité et des moyens suffisants pour assurer des complémentarités et la redevabilité de l'entièreté du programme.

**L'abrogation du FBSA a eu un impact négatif important sur l'efficacité et la durabilité** de ses activités. En outre, la nouvelle note stratégique pour l'agriculture et la sécurité alimentaire de 2017 prend très peu en compte les éléments centraux de la stratégie FBSA, que sont les quatre piliers de la sécurité alimentaire, l'agriculture familiale ou l'approche multi-acteurs. Cette nouvelle note stratégique se centre surtout sur le soutien de quelques chaînes de valeur durables développées par un entrepreneuriat agricole orienté vers le marché.

Cette rupture découle d'une volonté politique de changement qui va à l'encontre des souhaits exprimés par le parlement dans sa résolution adoptée en 2017. Pourtant, l'intégration de l'expertise et des leçons à tirer du FBSA était réalisable et pertinente, pour contribuer à l'efficacité et à la durabilité des nouveaux programmes dans un processus de continuité. De plus, l'abrogation du FBSA a entraîné l'interruption du

financement additionnel de la Loterie nationale, une tendance générale à la baisse des dépenses pour l'agriculture et la sécurité alimentaire ainsi qu'une plus faible transparence dans l'identification des fonds destinés à la sécurité alimentaire.

**Les nouveaux portefeuilles de la coopération gouvernementale** qui démarrent actuellement au Bénin, au Burkina Faso et en Guinée, **intègrent peu de leçons apprises du FBSA**. L'évaluation de ces nouveaux programmes post FBSA a décelé **des choix stratégiques en rupture avec les orientations passées**, entraînant des arrêts abrupts dans des investissements en sécurité alimentaire envisagés sur le long terme. Cette rupture affecte fortement la finalisation des programmes du FBSA en cours, et **provoque une perte d'expertise et de connaissance**. Des opportunités de développer une démarche de cohérence et de continuité telle que le suggère le sous-titre de la nouvelle note stratégique « *De la subsistance à l'entrepreneuriat* » sont perdues. En se focalisant essentiellement sur quelques filières et sur les besoins du marché, les nouveaux programmes privilégient un entrepreneuriat agricole qui vise prioritairement à répondre aux besoins du marché au détriment de celui qui ne s'y consacre qu'après avoir rencontré les besoins nécessaires à sa propre subsistance. Ce dernier représente pourtant la grande majorité des entreprises agricoles de petite taille, à caractère familial, dans les pays partenaires de la coopération belge.

Sur base de ces conclusions, l'évaluation recommande plus particulièrement au Ministre en charge de la Coopération au Développement, à la DGD et/ou à Enabel :

- i) d'accorder une **attention spécifique à la sécurité alimentaire** dans la Coopération belge au travers d'une contribution qui lui est spécifiquement dédiée ;
- ii) de redéfinir de manière plus structurante le traitement des **thèmes transversaux** en stabilisant le choix de ceux-ci et en précisant les approches et modalités opérationnelles à leur appliquer ;
- iii) de **réviser la note stratégique** afin d'y traiter de manière plus effective des stratégies en matière de sécurité alimentaire ;
- iv) d'affiner de façon plus précise la **comptabilisation de la part des dépenses spécifiquement consacrées à la sécurité alimentaire** dans l'ensemble des dépenses destinées au secteur agricole ;
- v) d'assurer une **continuité plus harmonieuse** entre les stratégies d'appui à la **sécurité alimentaire et à l'entrepreneuriat agricole**.

L'évaluation recommande à tous les acteurs :

- i) de mettre en place une modalité de valorisation des expériences passées en matière de sécurité alimentaire, pilotée par un point focal FBSA à désigner au sein de l'administration pour préserver les **acquis qui méritent d'être intégrés dans les programmes futurs de la Coopération belge** ;
- ii) de mener une réflexion approfondie sur les pratiques à consolider et les procédures à adapter afin de renforcer une **atteinte plus équilibrée des résultats au niveau des quatre piliers** dans les interventions futures en matière de sécurité alimentaire.

L'évaluation recommande plus particulièrement à la DGD et à Enabel :

- i) de prendre en compte les leçons à tirer de l'approche multi-acteurs du FBSA ; comme la **démarche participative** lors de la formulation, la perspective d'investissement sur le **long terme**, la nécessaire **clarification du rôle de la coordination**, l'attention à accorder à la **diversité des partenaires locaux** et à leur renforcement de capacités ;
- ii) pour les interventions qui nécessitent l'intervention d'une diversité d'acteurs, d'être plus précis sur la **définition des responsabilités et le champ des compétences de la coordination** et d'approfondir l'harmonisation des modalités d'intervention.